



**Handleiding**

**Bestuurlijke**

**Ophouding**

Dit is een uitgave van het  
Ministerie van Binnenlandse  
Zaken en  
Koninkrijksrelaties, directie  
Politie

*Den Haag, mei 2000*

## **Inhoudsopgave**

Voorwoord door de directeur-generaal Openbare Orde en Veiligheid

1. Verkorte inhoud van bestuurlijke ophouding
2. Bestuurlijk ophouden
3. Bestuurlijke ophouding: voorbereiding en uitvoering
4. Implementatie in gemeentelijke regeling
5. De plaats van ophouding
6. Rechtsbescherming
7. Afstemming met andere bevoegdheden ter bestrijding van grootschalige ordeverstoringen
8. Evaluatie van bestuurlijke ophouding

- Bijlagen:
1. Wetstekst van de artikelen 154a en 176a Gemeentewet
  2. Tekst van het Besluit plaatsen bestuurlijke ophouding
  3. Checklist
  4. Voorbeeld lokale voorschriften
  5. Model-beschikking tot bestuurlijke ophouding
  6. Model-beroepschrift tegen een beschikking tot bestuurlijke ophouding
  7. Model-verzoek tot voorlopige voorziening tegen een beschikking tot bestuurlijke ophouding
  8. Model-privacyreglement registratie opgehouden
  9. Andere bevoegdheden ter bestrijding van grootschalige ordeverstoringen

## Voorwoord

Bestuurlijke ophouding; het instrument is nu beschikbaar. De praktijk zit er al decennia lang op te wachten. Sinds de jaren zestig duiken regelmatig praktijken op die sterk doen denken aan het instrument dat onlangs door ons parlement is aanvaard. De Amsterdamse politiewaarnemer Koppejan heeft zijn naam geleend aan de gelijknamige methode, die in de jaren zestig werd toegepast bij rellen in die stad. Om even het geheugen op te frissen, de methode hield in dat reischoppers in bussen werden geladen om vervolgens te worden afgevoerd naar het buitengebied. Van de jaren zeventig en tachtig kennen we - weer met name in Amsterdam, maar ook elders - de krakersrellen en de rellen tijdens de kroning van Beatrix tot Koningin.

In de loop van de daarop volgende jaren sijpelden met enige regelmaat geluiden door over maatregelen die per saldo een vrijheidsontneming inhielden, of daar in elk geval veel van weg hadden: bussen bezoekende voetbalsupporters die gedurende de wedstrijd werden ondergebracht in brandweerkazernes of onder een verlaten viaduct; 700 Engelse *hooligans* die worden ondergebracht in een Rotterdamse kazerne. En dan natuurlijk – vers in het geheugen - medio 1997; de Eurotop in Amsterdam. Bij het beruchte krakers- en chaotenbolwerk “Vrankrijk” werd een grote groep ingesloten die ervan verdacht werd uit te zijn op rellen en chaos.

Alle genoemde detentievormen waren aan grote kritiek onderhevig. Ik zal ze dan ook niet rechtvaardigen; naar de toenmalige inzichten was het immers niet toelaatbaar. Maar het geeft wel aan dat in de praktijk een sterke behoefte bestaat aan een dergelijk instrument. Om die reden heeft de toenmalige minister Peper kort na zijn aantreden de opdracht gegeven te onderzoeken welke ruimte de Grondwet en de mensenrechten bieden om over te gaan tot een maatregel waarmee het veroorzaken van grootschalige ordeverstoringen kon worden voorkomen. De bestuurlijke ophouding is daarvan het resultaat.

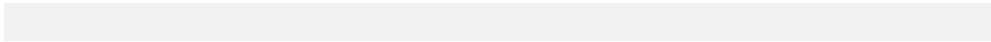
Aan de toepassing van bestuurlijke ophouding zijn de nodige voorwaarden verbonden. Ook gaat aan de inzet van bestuurlijke ophouding de nodige juridische, organisatorische en logistieke voorbereiding vooraf. Om een paar voorbeelden te noemen: verordeningen moeten worden aangepast, er moet een locatie worden aangewezen die zich ervoor leent om grote groepen vast te houden, deze locatie moet geschikt gemaakt worden, en er moeten voorzieningen worden getroffen op de locatie. Redenen om zo spoedig mogelijk te starten met de voorbereidingen.

Om u inzicht te geven in de toepassingsmogelijkheden van bestuurlijke ophouding en u te ondersteunen bij de voorbereidingen die moeten worden getroffen om het instrument te kunnen toepassen, bied ik u graag deze handleiding aan.

De handleiding is tot stand gekomen als gevolg van diverse bijeenkomsten met vertegenwoordigers van de speelsteden van het EK2000. Tevens is over de inhoud van deze handleiding intensief contact geweest met medewerkers van de VNG, gezien de afstemming met de ledenbrieven van de VNG over bestuurlijke ophouding. Mijn medewerkers en ik zijn alle betrokkenen veel dank verschuldigd voor hun creatieve en constructieve inbreng.

Deze handreiking heeft echter zeker ook waarde op andere terreinen dan het EK2000 of het voetbalvandalisme. Bestuurlijke ophouding en deze handleiding lenen zich voor alle situaties waarin sprake is van een grootschalige ordeverstoring.

DE DIRECTEUR-GENERAAL OPENBARE ORDE EN VEILIGHEID,  
*Ton Annink*



## **1 Verkorte inhoud van bestuurlijke ophouding**

### **1.1 Inleiding**

Naar aanleiding van diverse grootschalige ordeverstoringen is in Nederland behoefte ontstaan aan een aanvullende mogelijkheid om te kunnen optreden tegen grote groepen ordeverstoorders. Om die reden is door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een wetsvoorstel geïnitieerd. Doel van de daarin geïntroduceerde maatregel is het voorkomen dat (verdere) ordeverstoringen zullen plaatsvinden. Daarbij gaat het om gebeurtenissen die door een groot aantal mensen kunnen worden aangegrepen om de orde te verstoren, zoals betogingen, een internationale (top)conferentie, een bezoek van een buitenlands staatshoofd of voetbalwedstrijden met een groot risico voor grootschalige ordeverstoringen. In het kader van dit laatste is vooral behoefte aan een dergelijk instrument tijdens de Europese voetbalkampioenschappen medio 2000 in Nederland en België.

### **1.2 Inhoud van de bevoegdheid**

Op basis van de nieuwe wet<sup>1</sup> wordt de burgemeester de bevoegdheid verleend om grote groepen ordeverstoorders (bestuurlijk) op te houden. Onder ophouden wordt verstaan het op een bepaalde plaats tijdelijk doen ophouden van de desbetreffende groep, inclusief het zo nodig overbrengen naar die plaats. Het ophouden is mogelijk indien sprake is van een oproerige beweging, andere ernstige wanordelijkheden of rampen, dan wel van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan.

De toepassing van deze vrijheidsontnemende maatregel is beperkt tot situaties waarin groepen concrete en specifieke voorschriften die strekken tot handhaving van de openbare orde of beperking van gevaar, niet naleven. Voor voorzienbare gevallen kan de gemeenteraad dergelijke voorschriften vastleggen in een gemeentelijke verordening. Voor de overige situaties kan de burgemeester voorschriften opnemen in een noodbevel of een noodverordening. In de voorschriften kunnen verplichtingen worden opgelegd, bijvoorbeeld de verplichting dat een groep naar een bepaalde plaats moet gaan of juist niet.

### **1.3 Voorwaarden aan de ophouding**

Het ophouden moet noodzakelijk zijn ter voorkoming van voortzetting of herhaling van de niet-naleving van de voorschriften. Verder is de mogelijkheid om tot bestuurlijke ophouding over te gaan beperkt tot situaties waarin de naleving redelijkerwijs niet op andere geschikte wijze kan worden verzekerd.

Voordat wordt overgegaan tot effectuering van de ophouding, moeten de personen uit de groep in de gelegenheid worden gesteld de tenuitvoerlegging van de

---

<sup>1</sup> Wet van 25 april 2000 houdende wijziging van de Gemeentewet ter verbetering van de mogelijkheden tot bestrijding van grootschalige verstoringen van de openbare orde (Stb. 175). De wet is met ingang van 3 mei 2000 in werking getreden; zie inwerkingtredingsbesluit in Stb. 2000, 176.

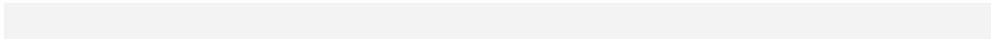
beschikking tot ophouding te voorkomen, door alsnog het bedoelde voorschrift na te leven. Hiertoe wordt een waarschuwing gegeven.

#### **1.4 Ophoudingstermijn**

Vanuit het vereiste van een proportionele toepassing mag de bestuurlijke ophouding niet langer duren dan nodig is om voortzetting of herhaling van de niet-naleving van het voorschrift te voorkomen. De maximale duur van de bestuurlijke ophouding bedraagt twaalf uur.

#### **1.5 Rechtsbescherming**

Het besluit tot ophouding kan door de rechter worde getoetst. Deze toetsing vindt plaats via de gebruikelijke bestuursprocesrechtelijke procedure van beroep op de bestuursrechter, eventueel voorafgegaan door de behandeling van een verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening. Is dit laatste het geval, dan zal de president van de arrondissementsrechtbank de indiener van het verzoek zo mogelijk nog tijdens de ophouding horen. De president doet dan direct uitspraak en besluit daarbij over de eventuele invrijheidstelling van de verzoeker. Voor de indiening van een verzoek om voorlopige voorziening wordt geen griffierecht geheven. De mogelijkheid om - zoals gebruikelijk voorafgaand aan de administratieve beroepsprocedure - bezwaar te maken bij de burgemeester is komen te vervallen.



## **2 Bestuurlijk ophouden**

### **2.1 De verhouding tussen de artikelen 154a en 176a van de Gemeentewet**

De bevoegdheid is verspreid over twee artikelen in de Gemeentewet: artikel 154a en artikel 176a. De keuze hiervoor vergt enige toelichting.

Bestuurlijke ophouding kan uitsluitend worden toegepast indien sprake is van een “oproerige beweging, ernstige wanordelijkheden of de ernstige vrees voor het ontstaan daarvan”. Het gaat hierbij dus om dezelfde situaties als waarvoor de Gemeentewet in de artikelen 175 en 176 rechtstreeks bevoegdheden aan de burgemeester heeft toegekend. Dit neemt niet weg dat voor zover deze zogenoemde noodsituaties voorzienbaar zijn, de gemeenteraad de daarbij geldende regels moet vaststellen. Deze gedachte is overgenomen uit de geldende jurisprudentie rondom de toepassing van noodbevoegdheden. Het gaat hierbij dan dus niet om de toepassing van een noodbevoegdheid, maar om een “reguliere” bevoegdheid die bij ernstige ordeverstoringen (in de zin van artikel 175 van de Gemeentewet) wordt toegepast. Het heeft de voorkeur dat een democratisch gelegitimeerd orgaan – in dit geval de gemeenteraad – ook voor dergelijke gevallen zoveel mogelijk de voorschriften bepaalt. Om dit te benadrukken, is ervoor gekozen de (primaire) ophoudingsbevoegdheid nadrukkelijk onder te brengen in het hoofdstuk in de Gemeentewet over de bevoegdheden van de gemeenteraad. Dit bevordert dat de gemeenteraad zijn verantwoordelijkheid in deze neemt.

Voor het EK2000 betekent dit dat, nu voorzienbaar is dat risicowedstrijden zullen worden gespeeld, de situaties waarin bestuurlijke ophouding kan worden toegepast, zoveel mogelijk vooraf expliciet in een gemeentelijke verordening kunnen worden vastgelegd.

Voor onverwachts opkomende en dus onvoorziene gevallen ontleent de burgemeester bevoegdheden rechtstreeks aan de Gemeentewet. Hiervoor zijn de artikelen 175 en 176 en het nieuwe artikel 176a – de bestuurlijke ophouding - bedoeld.

### **2.2 Mandatering en uitvoering(smandaat)**

De mogelijkheid om mandaat te verlenen voor het besluit tot bestuurlijke ophouding wordt beheerst door artikel 177 van de Gemeentewet en artikel 10:3 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).



#### **Artikel 177 van de Gemeentewet**

1. De burgemeester kan een in de gemeente dienstdoende ambtenaar van politie machtigen tot uitvoering van zijn besluiten, met uitzondering van besluiten voortvloeiende uit de artikelen 154a, 172, 173, 174, tweede lid, 175, 176 en 176a, en van besluiten van de raad.

#### **Artikel 10:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht**

1. Een bestuursorgaan kan mandaat verlenen, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald of de aard van de bevoegdheid zich tegen de mandaatverlening verzet.

### **2.2.1 Het nemen van een besluit tot ophouding**

Evenals het geven van noodbevelen is het nemen van een besluit tot ophouding een exclusieve taak van de burgemeester. De verstrekkendheid van de maatregel brengt met zich dat de aard van de bevoegdheid zich verzet tegen mandaatverlening (artikel 10:3, eerste lid, van de Awb).

Wellicht ten overvloede zij opgemerkt, dat het ambtelijk voorbereiden van een besluit tot ophouding geen vorm van mandaatverlening is, en dus ook niet wordt getroffen door de belemmeringen die bestaan rond mandatering van dergelijke besluiten. Het is mogelijk dat de voorbereiding van het ophoudingsbesluit en het toesnijden ervan op de desbetreffende situatie worden uitgevoerd door ambtenaren, volgens een door de burgemeester omschreven procedure en randvoorwaarden. Noodzakelijk voor inwerkingtreding van het besluit is dat het aldus voorbereide concept-besluit aan de burgemeester wordt voorgelegd. De instemming door de burgemeester kan worden beschouwd als het nemen van het besluit. Cruciaal voor de rechtmatigheid van de hier geschetste procedure is wel, dat pas na het besluit van de burgemeester kan worden overgegaan tot daadwerkelijke ophouding.

### **2.2.2 De uitvoering van een besluit tot ophouding**

De uitvoering van de ophouding gebeurt vanzelfsprekend niet door de burgemeester zelf, maar door politieambtenaren. Op die situatie ziet artikel 177 van de Gemeentewet eveneens. Hoewel de redactie van dat artikel niet op alle punten even helder is, is de strekking ervan dat waar besluiten van de burgemeester de uitvoerende ambtenaar in beginsel nog beleids- en beoordelingsruimte kunnen laten, dit bij uitvoering van de noodbevelen uitgesloten moet worden geacht. De burgemeester moet in een besluit tot ophouding dan wel in een daarbij behorende instructie zo precies mogelijk aangeven ten aanzien van welke groep en na niet-naleving van welk voorschrift, tot ophouding wordt overgegaan. De politie is gehouden tot strikt gebonden uitvoering van het besluit, waarbij de uitvoerende politiefunctionarissen uitsluitend ten taak is gesteld zich ervan te vergewissen dat de door de burgemeester in zijn besluit omschreven situatie zich voordoet.

### **2.3 Bekendmaking van lokale voorschriften en de waarschuwing bestuurlijke ophouding**

Het voorschrift dat groepsgewijs niet wordt nageleefd, moet zijn bekendgemaakt alvorens het in werking kan treden. Algemeen geldende bepalingen uit bijvoorbeeld een APV zijn bekendgemaakt door plaatsing in het gemeenteblad of opneming in een andere algemeen verkrijgbare uitgave (artikel 139 van de Gemeentewet). Deze bepalingen liggen tevens voor iedereen (kosteloos) ter inzage.

Ten aanzien van noodverordeningen is in artikel 176 van de Gemeentewet bepaald dat de burgemeester de gestelde voorschriften bekendmaakt op een door hem te bepalen wijze. Aangezien de reguliere verordeningsbepalingen worden vastgesteld en bekendgemaakt voorafgaand aan een situatie waarin de orde wordt verstoord, hoeft dat dus niet tijdens de ordeverstoring te gebeuren. Ten aanzien van de noodverordeningen geldt doorgaans hetzelfde.

Dit ligt anders bij noodbevelen. Op de bekendmaking hiervan zijn de bepalingen uit de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Ook hierbij geldt dat de bekendmaking een voorwaarde is voor inwerkingtreding van de voorschriften. Naast uitreiking en toezending - vormen die voor het bekendmaken van noodbevelen niet geschikt zijn - kan bekendmaking ook op andere geschikte wijze plaatsvinden. Deze andere geschikte wijze kan bestaan uit het mondeling mededelen van de uit het voorschrift voortvloeiende verplichting, bijvoorbeeld met behulp van een megafoon of een omroepinstallatie.

In het vijfde lid van artikel 154a van de Gemeentewet is geregeld dat de effectuering van de bestuurlijke ophouding moet worden vooraf gegaan door een waarschuwing.

Wegens de bovenomschreven bekendmaking van noodvoorschriften in combinatie met deze waarschuwing kan zich de situatie voordoen dat aan de betrokkenen eerst wordt medegedeeld welk voorschrift (uit het noodbevel) geldt. Indien daaraan niet wordt voldaan, kan door de burgemeester een besluit tot ophouding worden genomen. De uitvoering van dat besluit wordt vooraf gegaan door een (laatste) waarschuwing dat bij niet onmiddellijke naleving wordt overgegaan tot ophouding.

### **2.4 De wijze van waarschuwen**

Een voorwaarde voordat tot ophouding kan worden overgegaan, is dat de personen om wie het gaat, in de gelegenheid worden gesteld om alsnog het niet nageleefde voorschrift na te komen. Dit zal doorgaans mondeling met behulp van een megafoon of een omroepinstallatie gebeuren. Indien de verwachting of de wetenschap bestaat dat zich een aanzienlijk aantal buitenlanders tussen de menigte bevindt, moet de oproep ook in een verstaanbare buitenlandse taal worden gegeven. Politiepersonen die de taal machtig zijn, kunnen hiervoor in eerste instantie worden ingeschakeld. Bij het EK2000 - en mogelijk voor andere internationale wedstrijden en evenementen - kan voor de vertaling gebruik worden gemaakt van (politie)functionarissen die de buitenlandse supporters vanuit het land van herkomst in Nederland begeleiden. Indien dergelijke medewerkers niet

aanwezig zijn, kan een tolk worden ingeschakeld. Om het veelal noodzakelijke snelle optreden mogelijk te maken, is het uiteraard van belang dat een tolk 'binnen handbereik is' en dus van tevoren is ingeschakeld.

De verwachting dat zich een aanzienlijk aantal buitenlanders tussen de menigte bevindt, kan bestaan indien bijvoorbeeld buitenlandse voetbalclubs op bezoek komen of als de verwachting bestaat dat buitenlanders zullen deelnemen aan een in Nederland georganiseerde demonstratie. Bij het EK2000 is bijvoorbeeld vooraf bekend welke nationaliteiten in de stad aanwezig zullen zijn. De voorbereiding kan hierop worden toegespitst.

De politie zal zich ervan moeten vergewissen dat de desbetreffende personen ook daadwerkelijk de oproep in de waarschuwing hebben kunnen verstaan. Bij de Arnhemse Paard-van-Troje-actie - waarbij was opgetreden op basis van het negeren van een ambtelijk gegeven bevel - zijn diverse strafrechtelijke zaken voor de rechter stukgelopen. Deze was van mening dat niet aannemelijk was geworden dat iedereen het ambtsbevel had kunnen horen. De toepasselijkheid van bestuursrechtelijke bewijsregels op de toetsing van het besluit en de uitvoering van bestuurlijke ophouding, heeft tot gevolg dat naar verwachting een mindere zware bewijslast op de burgemeester rust om aannemelijk te maken dat iedereen de waarschuwing heeft gehoord. Dit neemt niet weg dat de politie er verstandig aan doet om zelf na te gaan of de oproep ook daadwerkelijk hoor- en verstaanbaar is. Dit kan worden gerealiseerd door politiefunctionarissen op strategische plaatsen tussen of rondom de menigte te positioneren, zodat zij de verstaanbaarheid van de oproep kunnen bevestigen. Het verdient aanbeveling hiervan ook verslag te doen in het proces-verbaal van bevindingen, zodat ook de bestuursrechter kennis kan nemen van de verklaringen van de politieambtenaren.

## **2.5 Aanvang van de ophoudingsperiode**

De ophoudingsperiode begint te lopen vanaf het moment waarop de opgehouden worden vastgehouden, en eindigt na maximaal twaalf uur duren. Dit betekent dat de periode die zit tussen het nemen van het besluit door de burgemeester en de effectuering ervan - dus de tijd waarbinnen onder meer de waarschuwing wordt gegeven - niet meetelt voor de bepaling van de maximale duur. Anderzijds valt de periode die gebruikt wordt om de opgehouden op de plaats van eerste "aanhouding" vast te houden en de periode van vervoer naar de "eindbestemming" wel onder de ophoudingsperiode.

Als meerdere besluiten tot ophouding worden genomen of indien uit één ophoudingsbesluit op verschillende tijdstippen meerdere ophoudingen plaatsvinden, kan het voorkomen dat de maximale duur van de ophouding op verschillende tijdstippen verstrijkt. Het kan moeilijk zijn om degenen die in de verschillende groepen zaten, van elkaar te onderscheiden. Organisatorisch kan dit onderscheid zichtbaar worden gemaakt door de verschillende afzonderlijk opgehouden groepen op andere locaties onder te brengen.

Het probleem zal alleen spelen als de maximale termijn wordt gebruikt. Als er tussentijds geen reden meer is om de ophouding te continueren, zal dit doorgaans voor alle opgehouden gelijktijdig gelden.

## 2.6 Toepassing van geweldsmiddelen

In de op grond van de nieuwe bepalingen uit de Gemeentewet vastgestelde algemene maatregel van bestuur<sup>2</sup> zijn geen bepalingen opgenomen omtrent het fouilleren van opgehouden. De noodzaak en mogelijkheid daartoe worden bepaald door artikel 8, derde lid, van de Politiewet 1993 (veiligheidsfoullering). Foullering op deze grondslag is mogelijk voor zover uit feiten of omstandigheden blijkt dat een onmiddellijk gevaar dreigt voor de veiligheid van de betrokkene, de politieambtenaar of voor anderen en foullering nodig is om dit gevaar af te wenden. Foullering kan - afhankelijk van operationele overwegingen - geschieden voorafgaand aan het vervoer van de opgehouden naar de ophoudingslocatie of voordat de opgehouden op de eindbestemming worden ondergebracht.

De regeling uit de Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en de buitengewoon opsporingsambtenaar, over het aanleggen van handboeien (artikel 22) is van toepassing op de bestuurlijke ophouding. De regeling houdt in dat de opgehouden tijdens het vervoer kunnen worden geboeid, indien de feiten en omstandigheden dit redelijkerwijs vereisen met het oog op gevaar voor ontvluchting, dan wel met het oog op gevaar voor de veiligheid of het leven van de opgehoudene, van de politieambtenaar of van derden. Uit het tweede lid van artikel 22 vloeit voort dat de bedoelde feiten en omstandigheden slechts kunnen zijn gelegen in de persoon van de opgehoudene.

## 2.7 Gereguleerde vrijlating van opgehouden

Beëindiging van de ophouding hoeft niet te betekenen dat alle opgehouden tegelijkertijd of op dezelfde wijze in vrijheid worden gesteld. De burgemeester kan, daarbij geadviseerd door de politie, nagaan of nadere voorschriften moeten worden gesteld aan het vertrek. De noodzaak tot het stellen van nadere voorschriften kan voortvloeien uit het belang van de handhaving van de openbare orde. Ondanks dat er geen reden meer is om de opgehouden vast te houden, kan de vrees gerechtvaardigd zijn dat het massaal vrijlaten van opgehouden opnieuw tot ordeverstoringen leidt. Zo kan ervoor worden gekozen om de opgehouden in kleine groepjes vrij te laten.

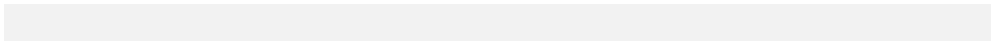
Ook kunnen voorschriften voortvloeien uit APV-bepalingen, een openbare ordebevel (artikel 172 van de Gemeentewet), een noodbevel of noodverordening (artikel 175 resp. 176 van de Gemeentewet). Op basis van dergelijke voorschriften kunnen maatregelen worden getroffen die een tijdelijke beperking van de bewegingsvrijheid inhouden. Deze maatregelen kunnen bestaan uit de verplichting gebruik te maken van een vervoermiddel, waarin (een deel van) de opgehouden worden overgebracht naar een andere locatie, alwaar ze in vrijheid worden gesteld. Het verdient de voorkeur de opgehouden in dat geval over te brengen naar een plaats waar zij hun (terug)reis kunnen vervolgen, zoals een trein- of busstation of de parkeerplaats waar zij - vermoedelijk - hun auto hebben achtergelaten.

---

<sup>2</sup> Besluit van 28 april 2000 houdende regels omtrent de geschiktheid van plaatsen waar groepen van personen bestuurlijk worden opgehouden (Besluit plaatsen bestuurlijke ophouding; Stb. 180).

Bedacht moet worden dat de invrijheidstelling van de opgehouden uiterlijk na afloop van de twaalf uur moet zijn gerealiseerd. De vrijlatingsmaatregelen moeten dus plaatsvinden binnen de maximale ophoudingstermijn. In sommige situaties kan dat betekenen dat de gereguleerde invrijheidstelling al enige tijd voor het verstrijken van de ophoudingstermijn moet aanvangen.

Tevens kan gedurende de ophoudingsperiode, onder gezag van de officier van justitie, worden gezien of aanleiding bestaat om opgehouden in verzekering te stellen wegens het plegen van strafbare feiten. Indien dit het geval is, wordt de bestuurlijke ophouding beëindigd. Dit mag niet betekenen dat wordt overgegaan tot bestuurlijke ophouding met als doel de strafrechtelijke vervolging te faciliteren.



### 3 Bestuurlijke ophouding: voorbereiding en uitvoering

De voorbereiding op bestuurlijke ophouding en de uitvoering ervan kunnen, globaal genomen, worden opgesplitst in vier fasen. Dit zijn:

- fase 1 Voorbereiding voordat sprake is van een ordeverstoring
- fase 2 Voorbereiding direct voorafgaand aan mogelijke grootschalige ordeverstoring
- fase 3 De ophouding
- fase 4 De invrijheidstelling

Vorbereidings- en uitvoeringsactiviteiten die bij elk van de onderscheiden fasen horen, zijn de volgende:

#### **fase 1 Voorbereiding voordat sprake is van een ordeverstoring**

- Bespreken in lokaal driehoeksoverleg in welke situaties bestuurlijke ophouding wordt ingezet, en afstemming met andere (bestuursrechtelijke en strafrechtelijke) instrumenten
- Opstellen verordeningsbepalingen
- Bespreken concept-verordeningsbepalingen in lokaal driehoeksoverleg
- Vaststellen verordeningsbepalingen
- Aanwijzen plaats waar groepen kunnen worden opgehouden en afspraken maken met eigenaren van ophoudingslocaties
- Opstellen overzicht van voorzieningen die moeten worden getroffen om de plaats geschikt te maken
- Afspraken maken met president van de rechtbank over de wijze van toetsing van een besluit tot ophouding
- Afspraken met artsen en ziekenhuizen over paraatheid van de medische zorg

#### **fase 2 Voorbereiding direct voorafgaand aan mogelijke grootschalige ordeverstoring**

- Zonodig opstellen van (concept-)bepalingen uit noodverordening en/of noodbevel
- Aanwijzen van een persoon die is belast met de leiding op de plaats van ophouding
- Geschikt maken van de plaats van ophouding
- Inschatten benodigde politiecapaciteit
- Waarschuwen president van de rechtbank en medische zorg over mogelijk naderende ophouding

### **fase 3 De ophouding**

- Zo nodig vaststellen noodbevel of noodverordening
- Beoordelen of zich een situatie voordoet als omschreven in artikel 154a of artikel 176a van de Gemeentewet
- De beslissing tot ophouding op schrift stellen
- Beoordelen of en uitvoeren vervoer van de opgehouden groep en het in gereedheid brengen van de plaats van ophouding
- Mondeling waarschuwen van de menigte (bijvoorbeeld per megafoon)
- “Insluiting” en eventueel vervoer van de groep naar de “eindbestemming” (plaats van ophouding)
- Zo nodig toepassen van de veiligheidsfouillering en het aanleggen van handboeien
- Informeren president van de rechtbank
- Opstellen verslag van de bevindingen inzake de tenuitvoerlegging van de ophouding
- Voorzieningen op de plaats van ophouding ter beschikking stellen (besluit tot ophouding, vrijwillige registratie, (model)beroepschriften)
- Verzoek- en beroepschriften transporteren naar de (president van de) rechtbank
- Beoordelen of de ophouding nog nodig is ter voorkoming van voortzetting of herhaling van de niet-naleving van het voorschrift

### **fase 4 De invrijheidstelling**

- Nagaan of nadere voorschriften moeten worden gesteld aan het vertrek
- Groepen in vrijheid stellen:
  - indien de ophouding niet langer nodig is ter voorkoming van voortzetting of herhaling van de niet-naleving van het voorschrift, of
  - in elk geval na maximaal twaalf uren

## 4 Implementatie in gemeentelijke regeling

### 4.1 Wijze van invoering

Bij de invoering in gemeentelijke regelingen van de bevoegdheid om groepen ordeverstoorders bestuurlijk op te houden kunnen twee werkwijzen worden gevolgd:

- a. opname van de bevoegdheid (in omstandigheden als bedoeld in artikel 175 van de Gemeentewet) in alle daarvoor in aanmerking komende voorschriften, kortom: opname van nieuwe voorschriften en wijziging van al bestaande bepalingen;
- b. in stand laten van de bestaande bepalingen, waarbij in een overkoepelend hoofdstuk of paragraaf een algemene bevoegdheid wordt ingevoerd. Een dergelijke bepaling kan als volgt worden vormgegeven<sup>3</sup>:

#### Artikel Δ **Bestuurlijke ophouding**

De burgemeester kan overeenkomstig artikel 154a van de Gemeentewet besluiten tot het tijdelijk doen ophouden van door hem aangewezen groepen van personen op een door hem aangewezen plaats indien deze personen het bepaalde in artikel ... of ... van de Algemene plaatselijke verordening ... / de Verordening ... groepsgewijs niet naleven.

Eventueel kunnen aan artikel Δ de volgende toepassingsvoorschriften worden toegevoegd:

*2. Aan het eerste lid wordt niet eerder toepassing gegeven dan na bespreking in het lokale driehoeksoverleg.*

*3. De burgemeester heroverweegt elk uur de noodzaak van de toepassing van de ophouding als bedoeld in het eerste lid.*

### 4.2 De verhouding van de bestuurlijke ophouding tot gemeentelijke APV-voorschriften

#### 4.2.1 Algemeen

De in de wet geïntroduceerde bevoegdheid tot bestuurlijke ophouding kan worden ingezet indien de naleving van de specifieke voorschriften die tot bestuurlijke ophouding aanleiding kunnen geven, redelijkerwijs niet op een andere geschikte wijze kan worden verzekerd. Dit beginsel van *subsidiariteit* staat met zoveel woorden in artikel 154a, tweede lid, onderdeel b, en artikel 176a, tweede lid, onderdeel b, van de Gemeentewet.

Hiermee is bedoeld aan te geven dat de bestuurlijke ophouding complementair is aan reeds bestaande bevoegdheden. De bestuurlijke ophouding brengt geen verandering in die bevoegdheden.

<sup>3</sup> De bepaling is ontleend aan een modeltekst van de VNG.



Overigens betekent dit niet dat de burgemeester, alvorens over te gaan tot bestuurlijke ophouding, per definitie altijd eerst alternatieve, minder ingrijpende, instrumenten moet hebben uitgetoet. De burgemeester dient alle mogelijkheden *af te wegen* die hem ter beschikking staan om ordeverstoringen tegen te gaan. Ervaringsfeiten over de werking en het effect van een instrument kunnen hierbij een rol spelen.

#### **4.2.2 De lokale voorschriften**

De ophoudingsbevoegdheid kan worden toegepast zodra concrete en specifieke voorschriften die strekken tot handhaving van de openbare orde of beperking van gevaar, groepsgevoel niet worden nageleefd. Deze voorwaarde vloeit voort uit het Europees verdrag ter bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), waarin is voorgeschreven dat een dergelijke vrijheidsontnemende maatregel slechts toelaatbaar is indien deze noodzakelijk is om de naleving van een wettelijk voorschrift te verzekeren. Wettelijke voorschriften kunnen in dit kader bepalingen uit gemeentelijke (nood)verordeningen of noodbevelen zijn.

Het bovenstaande wil echter niet zeggen dat pas kan worden opgetreden als al sprake is van een daadwerkelijke ordeverstoring; de regeling biedt ruimte om over te gaan tot ophouding bij de ernstige vrees voor het ontstaan van een grootschalige ordeverstoring.

Het moment waarop met ophouding kan worden opgetreden, is afhankelijk van de inhoud van de lokale voorschriften. Als deze voorschriften een preventief karakter hebben, kan bij niet-naleving worden opgetreden wegens de *ernstige vrees voor ernstige ordeverstoringen*, nog voordat het ongewenste gedrag daadwerkelijk leidt tot een dergelijke wanordelijkheid. Uit ervaring kan immers met vrij grote zekerheid worden bepaald dat sommige gedragingen zijn bedoeld als voorbereiding van een ordeverstoring. Gedacht kan worden aan het verlaten van een voorgeschreven route, het bij zich hebben van knuppels of het niet bezitten van toegangskaarten, terwijl deze niet meer beschikbaar zijn. Hieruit kan worden afgeleid dat de groep uit is op rellen. Het verbieden van dergelijke "voorbereidingshandelingen" kan de naderende ordeverstoring in de kiem smoren. Voorbeelden van dergelijke "preventieve" voorschriften zijn het voorschrijven van een verplichte route of een voorschrift waarin is aangegeven dat supporters geen knuppels en dergelijke bij zich mogen dragen. Als het voorschrift luidt dat supporters zich via een voorgeschreven route naar het stadion moeten begeven, kan bij het afwijken van de route worden opgetreden door de afbuigende groep op te houden. Het ophouden gebeurt dan wegens de dreiging van een ordeverstoring, zonder dat al daadwerkelijk sprake hoeft te zijn van een ordeverstoring. Al met al kan de bevoegdheid aldus een "preventieve" toepassing krijgen.

De gemeente zal dus moeten zorgen dat de lokale voorschriften (APV, noodverordening en -bevelen) zodanig zijn ingericht dat kan worden opgetreden om ordeverstoringen in de kiem te smoren.

### 4.3 Gemeentelijke regelingen

De gemeentelijke bepalingen die bij niet-naleving kunnen leiden tot bestuurlijke ophouding, dienen

- specifiek te zijn, en
- te strekken tot handhaving van de openbare orde of beperking van gevaar.

In de beide artikelen (154a en 176a) is dit - in het tweede lid, onderdeel a - expliciet voorgeschreven: bestuurlijke ophouding is mogelijk bij niet-naleving van "een daartoe aangewezen *specifiek* voorschrift (uit een verordening) of een daartoe aangewezen *specifiek* onderdeel van een noodbevel of noodverordening". "Specifiek" in deze betekenis wil zeggen dat een bepaling zodanig concreet moet zijn dat burgers moeten kunnen weten welke gedraging niet is toegestaan of is verplicht.

Een bepaling dat "het (...) verboden (is) de orde te verstoren" kan om die reden niet dienen als grondslag voor bestuurlijk ophouden. Deze bepaling is onvoldoende specifiek en concreet. Het verbod de orde te verstoren is te algemeen van karakter en biedt een te weinig concrete en specifieke indicatie van de gedragingen die niet of juist wel zijn toegestaan, waardoor ophouding op een dergelijke basis de toets van artikel 5 EVRM naar alle waarschijnlijkheid niet zal kunnen doorstaan.

In het verlengde daarvan is het geven van een algemene - ongeclausuleerde - bevoegdheid tot bestuurlijke ophouding niet mogelijk. Een dergelijke algemene bevoegdheid biedt geen enkele garantie dat de toepassing van bestuurlijke ophouding wordt beperkt tot niet-naleving van voldoende specifieke voorschriften.

Wel is het mogelijk om in *één artikel* in de (nood)verordening of het bevel, de bevoegdheid tot bestuurlijke ophouding te regelen bij niet-naleving van de in dat artikel *opgesomde* (specifieke) bepalingen.

Een andere vraag is of het mogelijk is om in de noodverordening artikelen uit de APV aan te wijzen waarvoor bestuurlijk kan worden opgehouden.

De burgemeester ontleent een zelfstandige bevoegdheid om over te gaan tot bestuurlijke ophouding aan artikel 176a van de Gemeentewet. Deze zelfstandige bevoegdheid is beperkt tot groepswijze niet-naleving van (door de burgemeester daartoe aangewezen) specifieke onderdelen van een *noodbevel* of van een *noodverordening*. Indien de wens bestaat om bestuurlijke ophouding in te zetten bij niet-naleving van APV-bepalingen, kan die bevoegdheid worden ontleend aan artikel 154a van de Gemeentewet. Hierin is bepaald dat de gemeenteraad bij verordening de burgemeester de bevoegdheid kan verlenen om bestuurlijke ophouding toe te passen jegens personen die een door de raad bij verordening vastgesteld en daartoe aangewezen specifiek voorschrift niet-naleven.

Het is dus niet mogelijk om in de noodverordening artikelen uit de APV aan te wijzen waarvoor bestuurlijk kan worden opgehouden.

### 4.4 Lokale voorschriften

In het in paragraaf 4.1 gegeven voorbeeld van een - aan de VNG ontleend - algemeen bestuurlijke ophoudingsartikel ( $\Delta$ ) waarin aan de burgemeester de bevoegdheid wordt verleend om (bestuurlijk) op te houden, kunnen uit de model-

APV-bepalingen die zijn opgenomen in bijlage 4, de volgende artikelen worden opgenomen:

- artikel 2.1.1.1 (samenscholingsverbod);
- artikel 2.1.2.1 (optochten);
- artikel 2.1.5.1 (voorwerpen of stoffen op, aan of boven de weg);
- artikel 2.1.5.2 (aanleggen, beschadigen en veranderen van een weg);
- artikel 2.1.6.4 (openen straatkolken en dergelijke);
- artikel 2.1.20 (verwijdering en dergelijke van voorzieningen voor verkeer en verlichting);
- artikel 2.4.7 (hinderlijk gedrag op of aan de weg);
- artikel 2.4.8 (hinderlijk drankgebruik);
- artikel 2.4.9 (hinderlijk gedrag in of bij gebouwen);
- artikel 2.4.10 (gedrag in voor publiek toegankelijke ruimten);
- artikel 2.7.3 (beziggen van vuurwerk);
- artikel 5.5.1 (verbod om vuur te stoken).

Het volgende voorbeeldvoorschrift kan niet dienen als grondslag voor bestuurlijk ophouden:

**APV ..Ordeverstoring**

Het is verboden bij een evenement de orde te verstoren.

Deze bepaling is onvoldoende specifiek en concreet. Het verbod de orde te verstoren is te algemeen van karakter en biedt een te weinig concrete en specifieke indicatie van de gedragingen die niet zijn toegestaan, dat ophouding op een dergelijke basis de toets aan artikel 5 van het EVRM naar alle waarschijnlijkheid niet zal kunnen doorstaan.

#### **4.5 Voorbereidingshandelingen**

Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel is overwogen de bevoegdheid tot ophouding ook te laten uitstrekken tot dreigende niet-naleving van de aangewezen voorschriften, waarbij zou kunnen worden opgetreden, indien met stellige zekerheid en aantoonbaar de verwachting bestaat dat een groep van plan is zich niet aan de als zodanig vastgestelde en aangewezen voorschriften te houden. Van het opnemen van deze variant is afgezien vanwege de geringe zekerheid die deze constructie biedt met betrekking tot het zich voordoen van een ordeverstoring gedraging. Een dergelijke bevoegdheid staat op gespannen voet met artikel 5 van het EVRM.

Een vergelijkbaar resultaat kan evenwel worden bereikt door in de voorschriften handelingen verboden te stellen - die op zich zelf genomen geen ordeverstoring inhouden, maar - die naar verwachting wel kunnen leiden tot ordeverstoringen. Voorbeelden hiervan kunnen bepalingen zijn met betrekking tot het bij zich dragen van voorwerpen waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen dat deze bedoeld zijn om de openbare orde te verstoren, het verplicht gebruik maken van een voorgeschreven vervoermiddel, het openlijk gebruiken van alcoholhoudende drank of het zich begeven naar een samenscholing.

In bijlage 4, onderdeel B, zijn daarvan enkele voorbeelden opgenomen:

#### **4.6 Niet-naleving van strafbepalingen**

Op basis van de artikelen 154a en 176a van de Gemeentewet is bestuurlijke ophouding toegestaan jegens personen die:

- een door de raad bij verordening vastgesteld en daartoe aangewezen specifiek voorschrift dat strekt tot handhaving van de openbare orde of beperking van gevaar (in omstandigheden als bedoeld in artikel 175), groepsgewijs niet naleven, of
- door de burgemeester daartoe aangewezen specifieke onderdelen van een bevel als bedoeld in artikel 175 of van een algemeen verbindend voorschrift als bedoeld in artikel 176, groepsgewijs niet naleven.

Overtreding van bepalingen uit het Wetboek van Strafrecht of uit andere (stafrechtelijke) wetten valt niet onder het bereik van de artikelen. Het moet gaan om door gemeentelijke bestuursorganen (gemeenteraad of burgemeester) vastgestelde bepalingen uit een raadsverordening (op basis van artikel 149 van de Gemeentewet, doorgaans de APV), een noodbevel ex artikel 175 van de Gemeentewet of een noodverordening ex artikel 176 van de Gemeentewet. Zoals uit de voorbeelden uit de notitie "Gemeentelijke voorschriften" blijkt kunnen deze bepalingen wel gelijkenis tonen met bepalingen uit het strafrecht. Voorwaarde voor het opstellen van reguliere gemeentelijke voorschriften in dit kader is dat zij:

- strekken tot handhaving van de openbare orde of beperking van gevaar in omstandigheden als bedoeld in artikel 175 (en dus passen binnen de gemeentelijke autonomie: artikelen 108 en 149 van de Gemeentewet);
- niet in strijd komen met hogere regelgeving (de 'bovengrens': artikelen 121 en 122 van de Gemeentewet). Dit laatste geldt met uitzondering van voorschriften uit de Grondwet, niet voor bepalingen uit een noodbevel of noodverordening.

### **5.1 Het aanwijzen van een ophoudingslocatie**

Op basis van artikel 154a, eerste lid, van de Gemeentewet dient de burgemeester de plaats aan te wijzen waar ordeverstoringen op basis van die regeling worden opgehouden. Onder plaats van ophouding wordt verstaan: een door de burgemeester aangewezen plaats waar groepen van personen op basis van artikel 154a, eerste lid, dan wel artikel 176a, eerste lid, van de Gemeentewet tijdelijk worden opgehouden, met inbegrip van het vervoermiddel dat wordt gebruikt om de personen naar deze plaats te vervoeren. Deze definitie vloeit rechtstreeks voort uit het eerste lid van de artikelen 154a en 176a van de Gemeentewet. Aangezien het vervoer naar de locatie waar de ophouding wordt voortgezet, zoals al gesteld, een integraal onderdeel uitmaakt van de bestuurlijke ophouding, wordt ook het gebruikte vervoermiddel aangemerkt als een plaats van ophouding.

Bij de keuze van de plaats van ophouding moet worden bedacht dat de locatie eveneens geschikt moet zijn om het te bereiken doel - namelijk het voorkomen van (verdere) ernstige ordeverstoringen - te realiseren. Bij een plaats voor ophouding kan gedacht worden aan opslagplaatsen, hangars en sporthallen, mits deze locaties geschikt zijn voor de ophouding van meer personen. Het zal van de plaatselijke omstandigheden afhangen of deze locaties ook daadwerkelijk geschikt zijn om groepen personen op te vangen. Het ophouden van voetbalsupporters in het stadion is ook een mogelijkheid, indien het stadion beschikt over de mogelijkheid om de opgehouden groep te isoleren van andere supporters en het stadion ook anderszins kan worden aangemerkt als geschikt voor ophouding. De inschatting van de mate waarin en de kans waarmee de onrust overslaat op andere aanwezigen, moet worden betrokken bij de te maken afweging omtrent de locatiekeuze.

Ook een locatie in de openlucht kan als ophoudingsplaats dienen, mits op die locatie de nodige voorzieningen kunnen worden gerealiseerd die nodig zijn om personen voor een langere tijd vast te houden. Hierop wordt in het onderstaande nader ingegaan.

Ten aanzien van de vraag of de plaats van ophouding kan zijn gelegen in een andere gemeente dan die van de burgemeester die het besluit tot bestuurlijke ophouding heeft genomen, is het van belang een onderscheid te maken tussen (a) het besluit van de burgemeester om tot bestuurlijke ophouding over te gaan, en (b) de uitvoering van dit besluit.

Ad (a): Op lokaal niveau wordt de openbare ordebevoegdheid om ordeverstoringen bestuurlijk op te houden aan de burgemeester toebedeeld. De inzetbaarheid van bevoegdheden van gemeentelijke bestuursorganen is naar zijn 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 zich dan ook niet verder uit dan

tot zijn eigen gemeente.

Bij grootschalige ordeverstoringen die zich niet beperken tot één gemeente of waarvan de dreiging zich uitstrekt over meer gemeenten - bijvoorbeeld bij vervoersstromen van voetbalsupporters van de thuisstad naar de speelstad - dient dus tussen de betrokken gemeenten nauwgezet te worden gecommuniceerd en samengewerkt (in deze is een coördinerende rol weggelegd voor de betrokken Commissaris der Koningin of voor het Nationaal Coördinatie Centrum). Daarbij 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 op te treden.

Ad (b): Bij de uitvoering van het besluit tot bestuurlijke ophouding kan het soms noodzakelijk zijn om op het grondgebied van een andere gemeente te opereren. Ook kan het voorkomen dat in een bepaalde gemeente geen of onvoldoende geschikte ophoudingsplaatsen beschikbaar zijn.

Hoewel het in beginsel de bedoeling is dat de uitvoering van de bestuurlijke ophouding zoveel mogelijk plaatsvindt in de eigen gemeente, bestaat - 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.

Het is in dit verband mogelijk om voor een regio één of enkele centraal gelegen ophoudingslocaties aan te wijzen, die door alle betrokken burgemeesters in voorkomende gevallen kunnen worden gebruikt voor de ophouding.

Voor de goede orde zij opgemerkt dat de invrijheidstelling van de opgehouden dient te gebeuren op het grondgebied van de gemeente waarin 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.

Uit het eerste lid van artikel 154a van de Gemeentewet vloeit voort dat de plaats van ophouding van tevoren, dat wil zeggen voorafgaand aan de uitvoering van de bestuurlijke ophouding, moet zijn vastgelegd. Dit kan door de locatie in de beschikking te vermelden. Ook is het mogelijk dat de burgemeester vooraf bij afzonderlijk besluit een geschikte locatie aanwijst. Dit laatste verdient aanbeveling

om adequaat te kunnen inspelen op onvoorziene situaties. Omdat de burgemeester bij een dergelijke voorafgaande aanwijzing nog niet weet voor welke situatie de locatie beschikbaar moet zijn, is het moeilijk een adequate inschatting te maken van de omvang die de locatie moet hebben in verband met de hoeveelheid onder te brengen personen. Mocht tijdens de effectuering van de ophouding blijken dat de aangewezen locatie over onvoldoende capaciteit beschikt, dan moet worden gezocht naar een andere of naar een aanvullende plaats van ophouding.

Zoals uit het bovenstaande blijkt behoort het aanwijzen van een geschikte locatie maatwerk te zijn. Hierop gelet en in ogenschouw genomen dat de aard van de ophouding en de locatie per situatie aanzienlijk kunnen verschillen, is het niet mogelijk om uitputtende eisen aan de locatie in een landelijke regeling op te nemen. De in het Besluit plaatsen bestuurlijke ophouding<sup>4</sup> opgenomen regels houden dan ook de basisvereisten in. Ze bevatten veelal een inspanningsverplichting om bepaalde voorzieningen naar behoren beschikbaar te stellen. De hoogte van het voorzieningenniveau en, in bepaalde situaties, het tijdstip waarop deze worden verstrekt, zullen in elk afzonderlijk geval door de burgemeester of door een door hem aangewezen persoon die verantwoordelijk is voor de gang van zaken tijdens de ophouding, moeten worden vastgesteld.

Bij de toetsing van de beschikking tot ophouding kan de rechter, aan de hand van het genoemde Besluit, de geschiktheid van de plaats van ophouding per geval toetsen.

## **5.2 Vorderen van plaatsen van ophouding**

De situatie kan zich voordoen dat in een gemeente, voorafgaande aan de bestuurlijke ophouding, geen afspraken blijken te zijn gemaakt met betrekking tot de feitelijke plaats waar de ophouding zal moeten plaatsvinden. Ook kan zich de situatie voordoen dat wel afspraken zijn gemaakt omtrent mogelijke locaties, doch dat deze in het concrete geval niet beschikbaar zijn of - bij nader inzien - minder geschikt. Ook kan het voorkomen dat een rechthebbende op een door het gemeentebestuur geschikt geachte locatie - bijvoorbeeld vanwege de vrees voor vernielingen - niet bereid is de locatie beschikbaar te stellen voor de ophouding. Daarmee rijst de vraag of de burgemeester juridisch een eigenaar of een persoonlijk gerechtigde (bijvoorbeeld huurder) kan dwingen (vorderen) een locatie beschikbaar te stellen.

Voorop gesteld moet worden dat de Wet bestuurlijke ophouding geen grondslag geeft voor een dergelijk optreden. Een grondslag daartoe is noodzakelijk in het licht van artikel 1 van het Eerste Protocol behorende bij het EVRM. De Gemeentewet geeft ook elders geen uitdrukkelijke bevoegdheid voor een vorderingsrecht dat ertoe strekt inbreuk te kunnen maken op eigendomsrechten met het oog op de bestuurlijke ophouding. In de Nederlandse wetgeving vindt men

---

<sup>4</sup> Stb. 2000, 180.

op verschillende plaatsen een uitdrukkelijke vorderingsbevoegdheid<sup>5</sup> die voor onderhavige problematiek evenwel geen soelaas bieden.

Het EVRM laat beperking van het eigendomsrecht toe bij wet in materiele zin. Een gemeentelijke (*nood*)*verordeningsbepaling* zou derhalve de grondslag kunnen bieden voor het vorderen van een locatie.

Beperking van het eigendomsrecht op grond van artikel 1 van het Eerste Protocol EVRM via een burgemeesterlijk *noodbevel* kan alleen in uitzonderingsituaties als geen mogelijkheid bestond om dit vooraf te regelen in een reguliere gemeentelijke verordening. Regeling in een gemeentelijke verordening van de vordering is dus uitgangspunt. In onvoorziene gevallen kan ook op grond van een noodbevel *in het algemeen belang* een locatie worden gevorderd.

Omdat het hier om een ingrijpende beperking van een grondrecht gaat, heeft het uiteraard de voorkeur om locaties aan te wijzen en te gebruiken met medewerking van de rechthebbende. Voorafgaande afspraken over vergoeding door de gemeente van de eventuele schade aan de locatie, zal de bereidheid van de rechthebbende om mee te werken, mogelijk vergroten. Het derde lid van artikel 14 van de Grondwet "moedigt aan" (aldus de toelichting) tot het geven van een schadeloosstelling bij een beperking van het genot van het eigendom, inclusief beperkt recht.

### **5.3 Huishoudelijk reglement op de plaats van ophouding**

In aanvulling op de vereisten aan de plaats van ophouding - zoals neergelegd in de algemene maatregel van bestuur op basis van het achtste lid van artikel 154a van de Gemeentewet, het Besluit plaatsen bestuurlijke ophouding - kan een huishoudelijk reglement voor de plaats van ophouding worden vastgesteld. In het huishoudelijk reglement kunnen regels worden opgenomen met het oog op de wijze waarop de opgehouden en zich behoren te gedragen. Het huishoudelijk reglement kan niet worden gebaseerd op de eigendoms- of zeggenschapsbevoegdheid van het gemeentebestuur over de locatie - normaal de grondslag voor de meeste huishoudelijke reglementen -, aangezien de opgehouden niet uit vrije wil kiezen voor het verblijf in de ophoudingslocatie. Doorgaans hebben bezoekers de keuze tussen het bezoeken van de gelegenheid en daarmee de onderwerping aan het huishoudelijk reglement of het afzien van het bezoek. Bij bestuurlijke ophouding is sprake van een verplichting.

De grondslag voor het huishoudelijk reglement kan worden ontleend aan het Besluit plaatsen bestuurlijke ophouding. Op basis daarvan is de burgemeester gehouden waarborgen te scheppen voor de veiligheid van de opgehouden en andere op de plaats van ophouding aanwezigen. Het huishoudelijk reglement is een instrument om het gedrag van de opgehouden te normeren, zodat wordt voorkomen dat onveilige situaties ontstaan. In het reglement kunnen voorschriften worden opgenomen over het in bewaring nemen van slag-, stoor-, steek- en vuurwapens, en voorwerpen die (anderszins) gebruikt kunnen worden voor vernieling, verwonding van zichzelf of van anderen of voor (zelf)doding. Ook voorwerpen die brand of ontploffing kunnen veroorzaken of waarmee brand of

---

<sup>5</sup> Bijvoorbeeld artikel 40 van de Huisvestingswet en artikel 6 van de Rijkswet Noodvoorzieningen Scheepvaart.



explosie kan worden veroorzaakt, kunnen (tijdelijk) in beslag worden genomen. Indien het geen verboden wapens betreft in de zin van de Wet wapens en munitie of anderszins voor beslaglegging vatbare voorwerpen, moeten de voorwerpen na afloop van de ophouding worden geretourneerd aan de rechtmatige eigenaar. Het bijhouden van een registratie van in bewaring genomen voorwerpen is aan te bevelen om ze te kunnen teruggeven.

#### **5.4 Eisen aan de plaats van ophouding**

In artikel 154a van de Gemeentewet is aangegeven dat een locatie waar de opgehouden worden ondergebracht, geschikt moet zijn voor opvang van de personen. In het al genoemde Besluit plaatsen bestuurlijke ophouding - dat zijn grondslag vindt in het achtste lid van artikel 154a van de Gemeentewet - is bepaald aan welke eisen de plaats van ophouding ten minste moet voldoen. Het gaat hierbij onder meer om de bewegingsruimte van de opgehouden, de benodigde voorzieningen met betrekking tot toiletgebruik en communicatiemogelijkheden.

##### ***Ontvluchting en veiligheid***

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

Om vernieling en dergelijke te voorkomen, is een sobere inrichting van de locatie gewenst. Het is uiteraard wel mogelijk het verblijf te veraangename door bijvoorbeeld een tv-schermbank te plaatsen om het evenement te volgen dat men als gevolg van de ophouding niet zelf kan bijwonen.

##### ***Bewegingsruimte***

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

Omdat een plaats van ophouding allerlei soorten locaties kan omvatten - niet alleen besloten ruimten, zoals sporthallen en beursgebouwen vallen er onder, maar ook openlucht locaties en zelfs vervoermiddelen - is het niet mogelijk om voor alle gevallen een eenduidige afmeting in vierkante meters in het besluit vast te leggen. De burgemeester moet per locatie vaststellen wat naar redelijke en humane matenstaven gemeten, kan worden aangemerkt als een afmeting waarin de opgehouden zich op genoegzame wijze kunnen bewegen. In een besloten ruimte kan één vierkante meter als uitgangspunt dienen. Andere omstandigheden zoals de duur van de ophouding kunnen evenwel ook van belang zijn bij de bepaling van wat als redelijk kan worden aangemerkt. Van de opgehouden personen mag worden verwacht dat zij genoeg nemen met een kleinere oppervlakte als de ophouding van korte duur is. Ook voor vervoermiddelen gelden andere maatstaven. Voorgeschreven is dat in de nachtelijke uren slaapgelegenheden moet worden geboden. De oppervlakte die elke opgehouden in dat geval ter beschikking heeft, zal in overeenstemming moeten zijn met de mogelijkheid om liggend de nacht door te brengen.

## **Overige voorzieningen; algemeen**

*De burgemeester treft voorzieningen opdat de opgehoudenen, indien redelijkerwijs nodig, beschikken over:*

- a. gelegenheid tot het gebruik van toilet,*
- b. gelegenheid tot het hebben van telefonische contacten,*
- c. de noodzakelijke medische zorg, en*
- d. informatie over de gang van zaken tijdens de ophouding.*

Op de plaats van ophouding moeten voorzieningen zijn getroffen opdat de opgehoudenen beschikken over voldoende mogelijkheid om naar het toilet te gaan, zij gelegenheid krijgen tot het hebben van telefoongesprekken en dat de noodzakelijke medische zorg beschikbaar is. Ook moet tijdens de ophouding op de locatie informatie worden verstrekt over de gang van zaken tijdens de ophouding.

In het besluit is voorgeschreven dat deze voorzieningen moeten worden getroffen indien ze redelijkerwijs nodig zijn. De beoordeling daarvan moet worden gemaakt door de burgemeester. Ook hierbij geldt weer dat het vanwege de ongelijksoortigheid van de mogelijke ophoudingslocaties, niet mogelijk is om eenduidig voor te schrijven dat op elke locatie een gelijk voorzieningenniveau aanwezig moet zijn. De omstandigheden en de aard van de locatie bepalen wat als redelijk kan worden aangemerkt.

Het scheppen van een voorziening kan naar redelijke maatstaven gemeten niet nodig zijn als de ophouding slechts een beperkte duur - van bijvoorbeeld twee uur - heeft.

- *gelegenheid tot het hebben van telefonische contacten*

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

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

- *de noodzakelijke medische zorg*

Indien nodig moet medische hulp snel aanwezig kunnen zijn, bijvoorbeeld als een opgehoudene onwel wordt of als zich onder de opgehoudenen gewonden bevinden of personen die bijzondere voorzieningen of medicatie behoeven. Om dit te realiseren is het aan te bevelen artsen reeds vooraf in te schakelen, zodat zij *stand-by* zijn.

- *informatie over de gang van zaken tijdens de ophouding*

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

### **Eten en drinken**

*De burgemeester laat aan de opgehouden en zo nodig eten en drinken verstrekken.*

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

### **Slaapgelegenheid**

*Indien sprake is van ophouding in de periode tussen één en zes uur voormiddags, treft de burgemeester voorzieningen opdat de opgehouden en in ieder geval beschikken over slaapgelegenheid, tenzij de opgehouden en op de plaats van ophouding, niet zijnde het middel van vervoer, aankomen na vier uur voormiddags.*

Indien de duur van de ophouding zich uitstrekt tot de nachtelijke uren, dient slaapgelegenheid te worden gegeven. Als nachtelijke uren worden in het besluit de uren tussen 01.00 uur 's nachts en 06.00 uur 's ochtends aangemerkt. Het geven van slaapgelegenheid kan bijvoorbeeld bestaan uit het beschikbaar stellen van veldbedden, matrassen of (camping)matjes. Bij de keuze van de slaapvoorziening dient rekening te worden gehouden met de mogelijkheid dat eventueel harde onderdelen ervan als slag- of steekwapen kunnen worden gebruikt.

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

### **Registratie van opgehouden**

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

Om zeker te stellen dat van de mogelijkheid om rechtsbescherming in te roepen op een adequate wijze gebruik kan worden gemaakt, zijn in het onderhavige besluit drie nadere bepalingen opgenomen. In de eerste plaats gaat het er om dat de opgehouden op de hoogte worden gesteld van de rechtsbeschermingsmogelijkheden. Hierop is hierboven reeds ingegaan. Verder betreft het de regeling omtrent de vrijwillige registratie van opgehouden en die over het instellen van beroep en voorlopige voorziening. Op deze laatste regeling wordt later nader ingegaan.

In het negende lid van artikel 154a van de Gemeentewet is bepaald dat de opgehouden personen zo mogelijk de gelegenheid krijgen om zich te laten registreren. Deze registratie heeft een vrijwillig karakter en dient tot serviceverlening aan de opgehouden. Hier is deze vrijwilligheid nogmaals verankerd. Iemand kan in het kader van de bestuurlijke ophouding niet worden gedwongen zijn gegevens te laten registreren.

Door zich te laten registreren, kunnen de opgehouden bij het indienen van een beroepschrift of een verzoek om voorlopige voorziening aantonen dat zij zijn opgehouden en om die reden belanghebbende zijn in de zin van artikel 8:1 van de Awb. Omdat verder geen registratie wordt bijgehouden van opgehouden, kan het zonder een dergelijke registratie voor de betrokkene lastig zijn aan te tonen dat hij bestuurlijk is opgehouden. De aangelegde registratie mag uitsluitend worden opgesteld en gebruikt ten behoeve van dit doel. Het is niet de bedoeling om een registratie aan te leggen van (potentiële) ordeverstoorers.

Om het doel van de registratie - het veiligstellen van het belanghebbendschap - te bereiken, kan worden volstaan met het opnemen van naam, adres, woonplaats en geboortedatum.

De registratie geschiedt door een door de burgemeester aangewezen ambtenaar. Het ligt voor de hand om hiervoor een ambtenaar van politie aan te wijzen die is belast met het toezicht op de opgehouden.

#### *Privacyregels bij de vrijwillige registratie*

Het privacyregime rondom deze gegevens wordt niet bepaald door de Wet politieregisters, omdat - zo al politieambtenaren zouden worden aangewezen om het registreren uit te voeren - geen sprake is van een politietaak. Daarmee komt de Wet persoonsregistraties (Wpr) in beeld. Aangenomen kan immers worden dat de vastlegging van bedoelde gegevens tot gevolg heeft dat sprake is van een persoonsregistratie. Nu het gaat om een overheidsregistratie is paragraaf 5 van de Wpr van toepassing, hetgeen meebrengt dat in beginsel op grond van artikel 19

een reglement dient te worden vastgesteld. Het Besluit genormeerde vrijstelling lijkt onvoldoende houvast te geven om aan deze verplichting te ontkomen<sup>6</sup>. Van de vaststelling van een reglement moet mededeling worden gedaan aan de Registratiekamer. Op grond van artikel 20 dienen hierin onder meer:

- a) de werking van de registratie te zijn beschreven,
- b) het doel en het verstrekkingenregiem te worden aangegeven, en
- c) de rechtstreekse toegang te worden geregeld.

Een model-privacyreglement is opgenomen in bijlage 8.

### ***Instellen van beroep en voorlopige voorziening***

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

Tegen een besluit tot ophouding kan door belanghebbenden beroep worden ingesteld bij de arrondissementsrechtbank. Gelijktijdig met het indienen van een beroepschrift kan de indiener de president van de rechtbank verzoeken een voorlopige voorziening te treffen. Om deze rechtsbescherming mogelijk te maken, moeten de opgehoudenen - niet alleen juridisch, maar ook feitelijk - de mogelijkheid hebben een beroepschrift in te dienen en een voorlopige voorziening te vragen. Omdat de bestuursrechter in de vorm van een uitspraak in de voorlopige voorzieningsprocedure kan beslissen over een eventuele invrijheidstelling van een opgehoudene, is het noodzakelijk dat de belanghebbende de mogelijkheid heeft om zo snel mogelijk na de aanvang van de ophoudingstermijn een beroep- of verzoekschrift in te dienen. Daartoe moeten ten minste schrijfgerei en papier ter beschikking worden gesteld. Bij voorkeur wordt een voorgedrukt formulier verstrekt waarop de opgehoudenen de benodigde gegevens alsmede de gronden van hun bezwaar kunnen invullen. Modellen daarvoor zijn opgenomen in bijlagen 6 en 7.

De indiener van een in een andere taal opgesteld beroep- of verzoekschrift loopt, op basis van het derde lid van artikel 6:5 van de Awb, de kans zelf te moeten zorgdragen voor een (terug)vertaling van het beroep- of verzoekschrift, indien dit voor de goede behandeling van beroep of verzoek noodzakelijk is.

Bij de keuze van het moment van verstrekking van deze voorzieningen kan rekening worden gehouden met praktische en operationeel verantwoorde

---

<sup>6</sup> Artikel 16 ziet op tijdelijke registraties; geëist wordt evenwel dat de gegevens afkomstig zijn uit specifieke registraties.

mogelijkheden daartoe. Zo kan verstrekking achterwege blijven, zolang het verstrekken of innemen van de voorzieningen gevaar oplevert voor de aanwezigen of naar verwachting anderszins tot onacceptabele onrust zal leiden.

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

### Afspraken en inrichting van de hoorzitting

In het onderstaande wordt aandacht besteed aan de inrichting van de hoorzitting door de president van de rechtbank en de afspraken die in dat kader met de rechtbank kunnen worden gemaakt. Bij het maken van afspraken met de president van de rechtbank kan gedacht worden aan overleg over de volgende punten:

- a. de aanwezigheid van de president op de plaats van ophouding of op de rechtbank;
- b. de wijze van aanlevering van de beroep- en verzoekschriften;
- c. de wijze van aanlevering van het op schrift gestelde besluit en het verslag van bevindingen;
- d. de locatie waar het horen van partijen plaatsvindt: op de plaats van ophouding of op de rechtbank ?
- e. hoe snel kan de president aanwezig zijn/hoe snel kan de hoorzitting plaatsvinden ?
- f. de wijze van horen;
- g. op welke wijze worden partijen in kennis gesteld van de (voorlopige) uitspraak van de president ?

Waar nodig worden deze punten hieronder toegelicht.

*ad a t/m d. De aanwezigheid van de rechter, de aanlevering van relevante stukken en de keuze voor locatie van de hoorzitting*

De keuze voor de locatie van de zitting heeft verwantschap met punt a, maar kan daarvan worden onderscheiden. Goed denkbaar is dat de president/voorzitter van de sector bestuursrecht op de rechtbank *stand-by* is en zich daar op de hoorzittingen voorbereidt, maar dat de zittingen elders plaatsvinden. Verblijft de rechter op de rechtbank dan zullen de relevante stukken (beroep- en verzoekschriften, het op schrift gestelde besluit en het verslag van bevindingen) aldaar moeten worden aangeleverd. De rechter kan zich op de rechtbank een algemeen oordeel over de stukken vormen. Indien de rechter ertoe besluit om op de plaats van ophouding een zittingsruimte en/of raadkamer in te richten, zullen de stukken daar moeten worden aangeleverd.

Als de rechter bij het begin van de ophouding op de rechtbank verblijft, is het niet ondenkbaar dat (binnen de ruimte van het Besluit nevenzittingsplaatsen; zie hieronder) in onderling overleg ervoor wordt gekozen de hoorzitting op of in de nabijheid van de plaats van ophouding te houden. Bedacht moet immers worden dat - afhankelijk van het oordeel van de rechter - in bepaalde gevallen grote aantallen opgehouden moeten worden gehoord. Het overbrengen van deze groep zal met een enorm capaciteitsbeslag en inzet van veel vervoersmateriaal gepaard gaan. Indien de rechtbank zich in de directe nabijheid van de ophoudingsplaats bevindt, hoeft geen bezwaar te bestaan tegen overbrenging



naar de rechtbank. Mocht de afstand groter worden, dan lijkt het geraden een zittinglocatie in te richten op de plaats van ophouding. Mocht de ophoudingsplaats zich daarvoor niet lenen - bijvoorbeeld omdat in het desbetreffende gebouw geen geschikte ruimte aanwezig is - dan kan worden uitgeweken naar een locatie in de buurt. Afhankelijk van de afspraken met de rechterlijke macht hierover, moet de ruimte geschikt worden gemaakt voor het houden van een hoorzitting.

In de wet is op de bestuursrechter de inspanningsverplichting gelegd het besluit van de burgemeester zo mogelijk nog tijdens de ophouding te toetsen. Aangezien tussentijds vervoer van opgehouden (1) niet praktisch is, (2) tot extra belasting van de politie leidt en (3) het risico van ordeverstoringen vergroot, is met de rechtbanken besproken dat de toetsing bij voorkeur plaatsvindt op de locatie waar de opgehouden worden vastgehouden. De rechter is evenwel gebonden aan een beperkt - bij amvb<sup>7</sup> vastgesteld - aantal (neven)zittingsplaatsen. Een probleem kan ontstaan als de burgemeester van een gemeente waar de rechtbank geen zitting kan houden, tot ophouding overgaat. De rechter kan dan de hoorzitting niet ter plaatse houden.

In overleg met het Ministerie van Justitie wordt ernaar gestreefd het Besluit nevenzittingsplaatsen nog voor het EK2000 tijdelijk te wijzigen, opdat ter toetsing van het besluit tot bestuurlijke ophouding de rechter in alle gemeenten waar personen bestuurlijk worden opgehouden, zitting kan houden.

Overigens gaat het hier om een inspanningsverplichting die op de rechter rust en geen voorwaarde is om tot bestuurlijke ophouding over te gaan. Indien de rechter aangeeft niet in staat te zijn om binnen de maximale twaalf uur te toetsen, hoeft dit de burgemeester niet te weerhouden de ordeverstoorers op te houden.

*ad e. Wanneer kan de hoorzitting plaatsvinden?*

Het moment waarop de hoorzitting(en) kan/kunnen aanvangen is afhankelijk van een aantal factoren. Te denken valt aan:

- het moment waarop verzoeken om voorlopige voorziening worden ingediend;
- de snelheid waarmee het besluit op schrift wordt gesteld;
- de snelheid waarmee het verslag van bevindingen wordt afgerond;
- de snelheid waarmee de verzoekschriften, het op schrift gestelde besluit en het verslag van bevindingen worden aangeleverd bij de rechter;
- de duur van de ophouding.

Het moment waarop verzoeken om voorlopige voorziening worden ingediend, is uiteraard afhankelijk van de keuze van de opgehouden. Indiening kort voor afloop van de ophouding zou zelfs kunnen betekenen dat er geen mogelijkheid meer is om de hoorzitting nog tijdens de ophouding te laten plaatsvinden. Een snelle en goede voorlichting over de beroepsmogelijkheden en de wijze waarop beroeps- en verzoekschriften kunnen worden ingediend, kan de indiening mogelijk bespoedigen.

---

<sup>7</sup> Besluit nevenzittingsplaatsen.

Om een reële mogelijkheid van rechtsbescherming te geven, spreekt het uiteraard voor zich dat het besluit en de daarin opgenomen motivering zo spoedig mogelijk op schrift worden gesteld. Hetzelfde geldt voor het verslag van bevindingen inzake de tenuitvoerlegging van de ophouding. De burgemeester doet er verstandig aan hiervoor ambtenaren (van politie) vrij te maken. De onoverzichtelijkheid die over het algemeen gepaard gaat met grootschalige ordeverstoringen, kan evenwel betekenen dat met de voorbereiding van deze stukken enige tijd gepaard gaat. Om de rechtsbescherming te bespoedigen, moeten afspraken worden gemaakt over de snelst mogelijke wijze waarop alle relevante stukken bij de rechter worden aangeleverd.

Ten slotte zal de duur van de houding mede bepalend zijn voor de mogelijkheid van het houden van een hoorzitting nog tijdens de ophoudingsperiode. Bij een zeer korte ophouding of, zoals al aangegeven, als het beroeps- of verzoekschrift kort voor afloop van de ophouding wordt ingediend, kan het voorkomen dat er geen reële mogelijkheid is om de hoorzitting nog tijdens de ophouding te laten plaatsvinden.

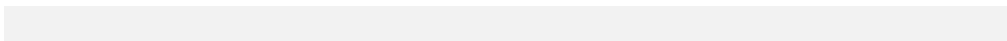
*ad f. De wijze van horen*

De wijze van horen wordt uiteraard bepaald door de rechter. Voor de wijze waarop de opgehouden worden begeleid naar de hoorzitting, is het evenwel van belang dat de rechter tijdig zijn wensen te kennen geeft omtrent het horen van individuen per keer dan wel het gezamenlijk horen van enkele opgehouden tegelijk.

*ad g. In kennis stellen van de (voorlopige) uitspraak van de president*

Voor zover de voorlopige uitspraak van de president een algemene strekking heeft, verdient het aanbeveling dat de opgehouden hiervan zo spoedig mogelijk in kennis worden gesteld. Hiertoe kunnen eventueel het dictum van de uitspraak en de consequenties daarvan met betrekking tot de invrijheidstelling via een omroepinstallatie mondeling aan de opgehouden kenbaar worden gemaakt. Indien een of enkele uitspraken inhouden dat één of enkele opgehouden in vrijheid worden gesteld, kunnen deze personen bij naam worden opgeroepen zich te melden, waarna onmiddellijke invrijheidstelling volgt.

Het op schrift gestelde besluit zal zoals gebruikelijk door de rechtbank op een later tijdstip aan de indiener van het beroep- of verzoekschrift worden toegezonden.



## **7 Afstemming met andere bevoegdheden ter bestrijding van grootschalige ordeverstoringen**

### **7.1 Andere bevoegdheden**

Bij een grootschalige verstoring van de openbare orde gaat het om ernstige wanordelijkheden waarbij een groot aantal personen betrokken is. De situatie wordt gekenmerkt door massale en onoverzichtelijke situaties.

De burgemeester is op basis van artikel 172 van de Gemeentewet verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde. Om deze verantwoordelijkheid tanden te kunnen geven, beschikt de burgemeester over een palet van bestuur(srechte)lijke instrumenten. Voor de uitvoering van deze taak heeft de burgemeester het gezag over de politie<sup>8</sup>.

Bij ernstige wanordelijkheden is doorgaans ook sprake van het plegen van strafbare feiten. De officier van justitie beslist over de inzet van strafrechtelijke en strafvorderlijke bevoegdheden tegen degenen die verdacht worden van het plegen van strafbare feiten. Voor de uitvoering van deze taak heeft hij het gezag over de politie<sup>9</sup>.

Van de dreiging van strafvervolging gaat een preventieve werking uit met betrekking tot het veroorzaken van ordeverstoringen. Ook de strafrechtelijke bevoegdheden spelen derhalve een rol bij het voorkomen van wanordelijkheden<sup>10</sup>. Aangezien aldus een scala van bestuur(srechte)lijke en strafrechtelijke bevoegdheden in dezelfde situatie in stelling kan worden gebracht, is afstemming van groot belang. Deze afstemming vindt plaats in de lokale gezagsdriehoeken. Bij de lokale afstemming worden het "Overheidskader beleidsuitgangspunten en tolerantiegrenzen" en het "Plan van aanpak EK 2000" van het Openbaar Ministerie als uitgangspunt genomen.

Ten behoeve van deze afstemming is in het onderstaande een overzicht gegeven van de bevoegdheden die in situaties van grootschalige ordeverstoringen kunnen worden toegepast, dan wel kunnen worden ingezet ter voorkoming van dergelijke ernstige wanordelijkheden. Zoveel mogelijk is aangegeven voor welke situatie de bevoegdheid zich leent en hoe de relatie met andere instrumenten is.

De bestaande bevoegdheden bij grootschalige verstoringen van de openbare orde zijn de volgende. Elk van de instrumenten kent zijn beperkingen, maar ook zijn eigen unieke mogelijkheden. Ten behoeve van de afstemming in de driehoek kan - olopend in zwaarte - grosso modo de volgende leidraad gelden:

---

<sup>8</sup> Artikel 12 van de Politiewet 1993.

<sup>9</sup> Artikel 13 van de Politiewet 1993.

<sup>10</sup> Hierbij moet worden opgemerkt dat ook gebruik van andere instrumenten hun weerslag kunnen hebben op de openbare orde. Het opleggen van stadionverboden door voetbalclubs en -bond, evenals maatregelen van meer organisatorische aard, zoals een sluitende kaartverkoop, registratie van zitplaatsen, toegangscontrole, kunnen invloed hebben op de mate waarin de openbare orde wordt verstoord. In deze zin is het goed te realiseren dat deze notitie slechts een deel van de mogelijkheden tot (preventief) optreden weergeeft en uitsluitend betrekking heeft op strafrechtelijke bevoegdheden en de openbare ordebevoegdheden van de burgemeester.

- A. alle algemene middelen die de politie ten dienste staan, onder meer op basis van artikel 2 van de Politiewet 1993;
- B1. de toepassing van reguliere gemeentelijke openbare ordebevoegdheden, op basis van de gemeentelijke APV of gebaseerd op artikel 172 van de Gemeentewet (onder meer lichte bevelsbevoegdheid);
- B2<sup>11</sup>. de uitoefening van strafrechtelijke en strafvorderlijke bevoegdheden door de politie en justitie ten opzichte van individuele verdachten;
- C. de toepassing van gemeentelijke noodbevoegdheden, op basis van de artikelen 175 en 176 van de Gemeentewet;
- D. de uitoefening van de bestuurlijke ophouding op basis van artikel 154a en 176a van de Gemeentewet;
- E. de uitoefening van de bevoegdheden ex artikel 540 e.v. van het Wetboek van Strafvordering.

In bijlage 9 worden de tot deze categorieën behorende instrumenten nader omschreven.

## **7.2 Verhouding tussen de bevoegdheden; algemeen**

Bij de bepaling van het in te zetten instrumentarium is een aantal overwegingen van belang. In algemene zin geldt dat het optreden subsidiair en proportioneel moet zijn. De keuze moet vallen op het meest "lichte" - d.w.z. minst inbreukmakende of 'hinderlijke' - instrument dat in de gegeven omstandigheden uitkomst kan bieden. Bovendien moet die bevoegdheid worden toegepast op een wijze die in verhouding staat tot de ernst van de situatie. Verder is relevant met welk oogmerk wordt opgetreden. Is het doel van het optreden gericht op het voorkomen of beëindigen van de wanordelijkheden, dan ligt in beginsel de toepassing van bestuursrechtelijke instrumenten voor de hand. Deze zijn met dat oogmerk in het leven geroepen. Bij ernstige normovertredingen echter, dienen strafrechtelijke bevoegdheden te worden ingezet. Daarbij moet evenwel worden bedacht dat de strafrechtelijke pijler is toegesneden op toepassing op individuele basis en om die reden in massale situaties tekort kan schieten vanwege het gevaar van escalatie, de bewijslastproblematiek, de beperkte capaciteit van het strafrechtelijk apparaat en niet in de laatste plaats de gerichtheid op de strafvervolging. Vervolging kan bij massale ordeverstoring niet doenlijk zijn.

In de gevallen dat andere bestuurs- en strafrechtelijke instrumenten geen soelaas bieden, kan met het oogmerk van ordehandhaving vrijheidsbeneming in het kader van de bestuurlijke ophouding plaatsvinden. In het geval vrijheidsbeneming van langere duur wordt beoogd kan er op individuele basis voor worden gekozen dat de officier van justitie de rechter-commissaris verzoekt tot vrijheidsbeneming op basis van artikel 540 e.v. van het Wetboek van Strafvordering.

---

<sup>11</sup> Met de aanduiding B1 en B2 is bedoeld aan te geven dat de daaronder aangeduide bevoegdheden in de inschaling naar zwaarte 'nevengeschikt' zijn.

### **78.3 Afstemming tussen bestuurlijke ophouding en artikel 540 e.v. van het Wetboek van Strafvordering (rechterlijke bevelen ter handhaving van de openbare orde)**

Beide bevoegdheden kunnen zonedig worden toegepast door twee verschillende autoriteiten, de burgemeester respectievelijk de rechter-commissaris. Ieder beoordeelt de toepassing ervan vanuit zijn eigen - wettelijk genormeerde - invalshoek. Dit neemt niet weg dat zij geconfronteerd kunnen worden met onder meer grootschalige verstoringen van de openbare orde waarbij zij beiden genoodzaakt kunnen worden te beslissen over vrijheidsontneming van betrokkenen. Afstemming hierover vindt plaats in het lokale driehoeksoverleg. Bij de keuze is van belang te constateren dat de burgemeester de primair verantwoordelijke is voor de handhaving van de openbare orde. Het primaat bij optreden wegens normoverschrijdend gedrag ligt evenwel bij het strafrecht. Deze beide omstandigheden sturen de wijze waarop beide instrumenten in de praktijk zullen kunnen worden toegepast. Waar strafbare feiten aan de orde zijn die naar het oordeel van de officier van justitie tot vrijheidsbeneming in verband met strafrechtelijke handhaving nopen, ligt de keuze voor die grondslag in de rede. Waar het normoverschrijdend gedrag niet tot strafrechtelijk optreden noopt, maar een "lichte" vorm van vrijheidsbeneming met het oog op ordehandhaving kan volstaan, ligt de toepassing van bestuurlijke ophouding meer voor de hand.

Verder geldt dat waar bestuurlijke ophouding primair ziet op voorkoming van ordeverstoringen, de verdachte bij een rechterlijk bevel tot handhaving van de openbare orde veeleer in verzekering wordt gesteld in afwachting van een strafrechtelijke procedure. Het in gang zetten van een rechterlijk bevel kan onder omstandigheden meer geëigend of zelfs noodzakelijk zijn dan een bestuurlijke ophouding indien strafvervolgning wordt overwogen dan wel vrijheidsontneming voor langere duur (dan 12 uren) ter handhaving van de openbare orde is geïndiceerd.

Het is niet uitgesloten dat in een individueel geval de bestuurlijke ophouding wordt gevolgd door een rechterlijk bevel.

### **7.4 Afstemming tussen bestuurlijke ophouding en artikel 141 van het Wetboek van Strafrecht (openlijke geweldpleging)**

Openlijke geweldpleging is strafbaar gesteld in artikel 141 van het Wetboek van Strafrecht. Deze bepaling is zodanig verruimd dat ook de bijdrage aan openlijke geweldpleging strafwaardig wordt geacht. Artikel 141 levert een belangrijke bijdrage aan het palet van maatregelen om ernstige verstoringen van de openbare orde te beteugelen of te voorkomen. Artikel 141 en de bestuurlijke ophouding hebben een ander onderwerp. Bij bestuurlijke ophouding gaat het om de introductie van een bestuurlijke bevoegdheid tot vrijheidsbeneming. Bij de wijziging van artikel 141 van het Wetboek van Strafrecht gaat het om een aanpassing van de mogelijkheden van het strafrecht. De wet bestuurlijke ophouding impliceert dat, in gevallen waarin strafrechtelijk ingrijpen (nog) niet in de rede ligt, een - kortdurende - vrijheidsbeneming met het oogmerk van ordehandhaving mogelijk is. In geval van een ernstige openlijke geweldpleging door een of enkele individuen ligt strafrechtelijk optreden meer voor de hand.

## **7.5 Afstemming tussen bestuurlijke ophouding en de ambtsbevelen op basis van artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht**

Een ambtelijk bevel of -vordering op basis van artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht kan doorgaans in dezelfde situatie worden toegepast als waarop de bestuurlijke ophouding ziet. Beide bevoegdheden hebben geen zelfstandige betekenis; de toepassing van beide bevoegdheden is afhankelijk van de voorschriften die door de gemeenteraad terzake in een gemeentelijke verordening (APV) of door de burgemeester in een noodbevel of -verordening zijn opgenomen. Daarenboven kan een ambtelijk bevel gegeven worden ter vordering van de naleving van andere (hogere) regelgeving. Niet-naleving van een gemeentelijk samenscholingsverbod, zoals eind februari 2000 in Tilburg toegepast, kan de basis vormen voor toepassing van beide bevoegdheden.

De verhouding tussen beide bevoegdheden kan als volgt worden gekenschetst:

1. Bestuurlijke ophouding is een maatregel die inhoudt dat onmiddellijk (na het geven van een waarschuwing) kan worden overgegaan tot vasthouding van een groep normovertreders. Het ambtelijk bevel houdt een vordering in, waartegen bij overtreding strafrechtelijk kan worden opgetreden.
2. Het doel van politieoptreden is doorgaans primair gericht op het voorkomen van ordeverstoringen. Hierbij past veeleer het optreden op basis van een bestuurlijk instrument dan het toepassen van de strafrechtelijke middelen. Oogmerk van toepassing van de bestuurlijke ophouding is niet strafrechtelijke vervolging van eenmaal begane strafbare feiten, maar het voorkomen of beëindigen van grootschalige ordeverstoringen. Is het optreden gericht op de strafrechtelijke vervolging van verdachten, dan is toepassing van artikel 184 de geëigende weg.
3. Gelet op de toepassing van artikel 184 in Tilburg en, in mindere mate, in Arnhem - tijdens de zogenoemde Paard-van-Troje-actie -, lijken de politiebevelen te zijn gegeven op een moment dat reeds sprake was van daadwerkelijke ordeverstoringen. Afhankelijk van de lokale voorschriften kan met bestuurlijke ophouding in een eerder stadium worden opgetreden. Onder omstandigheden kan zelfs het in de stad aanwezig zijn zonder een geldige toegangskaart voor de wedstrijd een reden zijn tot ophouding.
4. Niet zeker is of de toegepaste strafrechtelijke constructie ook onder alle omstandigheden voor de rechter kan standhouden. Bij het genoemde Arnhemse optreden zijn diverse strafrechtelijke zaken voor de rechter stukgelopen, aangezien deze van mening was dat niet aannemelijk was geworden dat iedereen het ambtsbevel had kunnen horen. Bij bestuurlijke ophouding moet een waarschuwing worden gegeven, alvorens tot effectuering van de bestuurlijke ophouding wordt overgegaan. De toepasselijkheid van bestuursrechtelijke bewijsregels heeft tot gevolg dat er naar verwachting een mindere zware bewijslast op de burgemeester rust om aannemelijk te maken dat iedereen de waarschuwing heeft gehoord.

## 8 Evaluatie van bestuurlijke ophouding

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel bestuurlijke ophouding door de Tweede Kamer is gesproken over het evalueren van de bevoegdheid. Er is afgezien van het opnemen van een evaluatiebepaling in de wet. Wel heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties toegezegd de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk eind 2001 te zullen evalueren. Op dat moment zullen naar verwachting ervaringen zijn opgedaan met de toepassing van de bevoegdheid.

Voordien vindt evaluatie plaats van het EK2000. Deze wordt opgemaakt in de herfst van 2000. Hierin zal een eventuele toepassing van de bestuurlijke ophouding worden meegenomen. Eind 2001 volgt dan de genoemde volledige evaluatie van de wettelijke bevoegdheid.

Om de evaluatie te kunnen verrichten, is informatie van degenen die de bevoegdheid in de praktijk toepassen van eminent belang. Om die reden wordt de burgemeester verzocht de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zo spoedig mogelijk na de toepassing van de bestuurlijke ophouding per ambtsbericht te informeren.

Om de werking van de bevoegdheid te kunnen beoordelen, is de volgende informatie nodig:

- een omschrijving van de omstandigheden waaronder de bevoegdheid is toegepast;
- een aanduiding van de afweging die heeft geleid tot het oordeel (van de burgemeester) dat sprake was van een voor bestuurlijke ophouding vatbare situatie;
- een aanduiding van andere instrumenten of maatregelen die in de omstandigheden zijn toegepast of overwogen;
- een aanduiding van de afweging die heeft geleid tot de slotsom dat andere instrumenten of maatregelen niet afdoende waren of zouden zijn;
- de wijze van bekendmaking van het besluit tot ophouding;
- een aanduiding van de gemeentelijke voorschriften die niet zijn nageleefd;
- een omschrijving van de situatie op het moment waarop de waarschuwing werd gegeven;
- de wijze waarop de waarschuwing is gegeven en de "herstelperiode" die daarbij is geboden;
- het waarneembare effect van de waarschuwing;
- het aantal opgehouden personen;
- de duur van de ophouding;
- de (aard van de) plaats van ophouding;
- een aanduiding van de afweging die heeft geleid tot invrijheidstelling van de opgehouden, indien de ophouding niet de maximale periode heeft geduurd;
- een beschrijving van de wijze waarop de opgehouden in vrijheid zijn gesteld (al of niet gereguleerd);
- het dictum van de uitspraak in voorlopige voorziening van de president van de

rechtbank indien deze gedurende de ophouding is geweest;

- een beschrijving van de gang van zaken ten behoeve van de hoorzitting voor de president van de rechtbank;
- een beoordeling (achteraf) door de burgemeester van het effect van de ophouding (heeft de toepassing geleid tot de beoogde rust in het publieke domein ?);
- een beoordeling (achteraf door de burgemeester en/of de politie) van de mogelijkheid om organisatorische, materiële en/of logistieke voorzieningen te verwezenlijken die moeten worden getroffen om toepassing van bestuurlijke ophouding mogelijk te maken.

Het gaat hierbij om:

- het beschikbaar hebben/krijgen van voldoende politiecapaciteit;
- het geven van de waarschuwing;
- het aanwijzen en geschikt maken van de locatie;
- het vervoer naar de locatie;
- het treffen van voorzieningen op de locatie (zoals medische voorzieningen, sanitair, slaapvoorzieningen, registratie, beroepschiffen);
- een beoordeling van de samenwerking en afstemming met het openbaar ministerie;
- een beoordeling van de samenwerking met de zittende magistratuur;
- het dictum van de uitspraak (in voorlopige voorziening of in het bodemgeschil) van de (president van de) rechtbank of de hoger beroepsrechter, indien deze na de ophouding is geweest.

Ook als de bestuurlijke ophouding niet is toegepast, en de reden daarvan is gelegen in de mening van betrokkenen dat het instrument (in algemene zin) niet geschikt is of niet geschikt is voor toepassing in de zich voordoende situatie, kan het gewenst zijn hiervan kennis te nemen. Ook dan dient per ambtsbericht deze informatie te worden verschaft aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Bij het verschaffen van bovenstaande informatie speelt het verslag van bevindingen - dat op basis van het zesde lid van artikel 154a van de Gemeentewet bij de uitvoering van besluit tot ophouding moet worden opgesteld - een belangrijke rol. Bij het overleggen van de informatie dient als bijlage te worden bijgevoegd (voor zover aanwezig) afschriften van:

- het besluit tot ophouding;
- het niet nageleefde voorschrift;
- het verslag van bevindingen;
- de uitspraak van de rechter.



**Wetstekst van de artikelen 154a en 176a van de Gemeentewet**

**Artikel 154a Bestuurlijke ophouding in voorzienbare gevallen**

1. De raad kan bij verordening de burgemeester de bevoegdheid verlenen om door de burgemeester aangewezen groepen van personen, op een door de burgemeester aangegeven plaats tijdelijk te doen ophouden. De ophouding kan mede omvatten, indien nodig, het overbrengen naar die plaats.
2. De burgemeester oefent de bevoegdheid, bedoeld in het eerste lid, slechts uit:
  - a. jegens personen die een door de raad bij verordening vastgesteld en daartoe aangewezen specifiek voorschrift dat strekt tot handhaving van de openbare orde of beperking van gevaar in omstandigheden als bedoeld in artikel 175, groepsgewijs niet naleven, en
  - b. indien het ophouden noodzakelijk is ter voorkoming van voortzetting of herhaling van de niet-naleving en de naleving redelijkerwijs niet op andere geschikte wijze kan worden verzekerd.
3. De beslissing tot ophouding wordt op schrift gesteld. De schriftelijke beslissing is een beschikking. Indien de situatie dermate spoedeisend is dat de burgemeester de beslissing tot ophouding niet tevoren op schrift kan stellen, zorgt hij alsnog zo spoedig mogelijk voor de opschriftstelling en voor de bekendmaking.
4. De beschikking vermeldt welk voorschrift niet wordt nageleefd.
5. De burgemeester laat tot ophouding als bedoeld in het eerste lid niet overgaan dan nadat de personen uit de in het eerste lid bedoelde groep in de gelegenheid zijn gesteld de tenuitvoerlegging van de beschikking tot ophouding te voorkomen, door alsnog het voorschrift, bedoeld in het vierde lid, na te leven.
6. De burgemeester draagt er zorg voor dat zo spoedig mogelijk een verslag van de bevindingen inzake de tenuitvoerlegging van de ophouding wordt opgesteld.
7. De ophouding mag niet langer duren dan de tijd die nodig is ter voorkoming van voortzetting of herhaling van de niet-naleving, met een maximum van twaalf uren.
8. De plaats van ophouding dient geschikt te zijn voor de opvang van de op te houden personen. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels hieromtrent worden gesteld.
9. De burgemeester draagt er voor zover mogelijk zorg voor dat de opgehouden personen in de gelegenheid worden gesteld door een daartoe door hem aangewezen ambtenaar hun gegevens te laten vastleggen ten bewijze dat zij zijn opgehouden.
10. Artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing op de beschikking tot ophouding.
11. Indien tegen de beschikking tot ophouding een verzoek om een voorlopige voorziening als bedoeld in artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht wordt gedaan:

- a. wordt, in afwijking van artikel 8:83, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, de verzoeker die is opgehouden zo mogelijk nog tijdens zijn ophouding door de president gehoord;
  - b. doet de president in afwijking van artikel 8:84, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht onmiddellijk na het horen van partijen uitspraak, en
  - c. wordt, in afwijking van artikel 8:82, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, geen griffierecht geheven.
12. Bij de beoordeling van het verzoek betreft de president tevens de rechtmatigheid van de tenuitvoerlegging van de beschikking tot ophouding jegens verzoeker.
13. Indien de president een of meer verzoeken toewijst op de grond dat de beschikking tot ophouding naar zijn voorlopig oordeel onrechtmatig is, kan hij bepalen dat alle personen die op basis van de betrokken beschikking zijn opgehouden, onverwijld in vrijheid worden gesteld.
14. Het twaalfde lid is van overeenkomstige toepassing op de beoordeling van een beroep tegen de beschikking tot ophouding als bedoeld in artikel 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht.

#### **Artikel 176a Bestuurlijke ophouding in onvoorziene gevallen**

1. De burgemeester is bevoegd door hem aangewezen groepen van personen op een door hem aangegeven plaats tijdelijk te doen ophouden. De ophouding kan mede omvatten, indien nodig, het overbrengen naar die plaats.
2. De burgemeester oefent de bevoegdheid, bedoeld in het eerste lid, slechts uit:
  - a. jegens personen die door hem daartoe aangewezen specifieke onderdelen van een bevel als bedoeld in artikel 175 of van een algemeen verbindend voorschrift als bedoeld in artikel 176, groepsgewijs niet naleven, en
  - b. indien het ophouden noodzakelijk is ter voorkoming van voortzetting of herhaling van de niet-naleving en de naleving redelijkerwijs niet op andere geschikte wijze kan worden verzekerd.
3. Artikel 154a, derde tot en met veertiende lid, is van overeenkomstige toepassing.

**Tekst van het Besluit plaatsen bestuurlijke ophouding**

*Paragraaf 1 Begripsbepaling*

**Artikel 1**

In dit besluit wordt verstaan onder:

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

*Paragraaf 2 Eisen aan de plaats van ophouding*

**Artikel 2**

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

**Artikel 3**

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

**Artikel 4**

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

**Artikel 5**

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

#### **Artikel 6**

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

#### *Paragraaf 3 Slotbepalingen*

#### **Artikel 7**

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst<sup>12</sup>.

#### **Artikel 8**

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit plaatsen bestuurlijke ophouding.

---

<sup>12</sup> Het Besluit is in werking getreden met ingang van 5 mei 2000.

### Checklist bestuurlijke ophouding

In het onderstaande wordt een overzicht gegeven van de activiteiten die moeten worden ontplooid en de afwegingen die moeten worden gemaakt, voorafgaand, tijdens en na afloop van het besluit om over te gaan tot ophouding van groepen ordeverstoorders op basis van de artikelen 154a en 176a van de Gemeentewet. In de tweede kolom is aangegeven wie de bijbehorende actor is. Bijzondere opmerkingen zijn opgenomen in de derde kolom.

#### Fase 1 Voorbereiding voordat sprake is van een ordeverstorende situatie

	<b>Algemeen</b>		
o	Bespreken in lokaal driehoeksoverleg in welke situaties bestuurlijke ophouding wordt ingezet en afstemming met andere (bestuursrechtelijke en strafrechtelijke) instrumenten	Burgemeester in overleg met openbaar ministerie en politie	In het driehoeksoverleg kan afstemming plaatsvinden tussen de in te zetten strafrechtelijke en bestuur(srechte)lijke instrumenten. Bij de bespreking is van belang dat bestuurlijke ophouding een <i>ultimum remedium</i> is.
	<b>Verordening</b>		
o	Opstellen verordeningsbepalingen	Gemeente	Het opstellen van verordeningsbepalingen is nodig indien grootschalige ordeverstoringen worden voorzien. De 'autonome' verordeningsbepalingen zijn gebaseerd op artikel 149 van de Gemeentewet.
o	Bespreken concept-verordeningsbepalingen in lokaal driehoeksoverleg	Burgemeester	
o	Vaststellen verordeningsbepalingen	Voorstel door het college van burgemeester en	De voorbereiding van raadsbesluiten is

		wethouders; vaststelling door gemeenteraad	geregeld in artikel 161 Gemeentewet
<b><i>Plaats van ophouding</i></b>			
o	Aanwijzen plaats waar groepen kunnen worden opgehouden	Burgemeester in overleg met politie	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bij voorkeur in vroegtijdig stadium, zodat later bij onvoorziene omstandigheden adequaat kan worden opgetreden</li> <li>▪ De plaats van ophouding kan uitsluitend in de gemeente liggen waar het besluit tot ophouding is genomen. Buiten de gemeentegrens heeft de burgemeester geen zeggenschap over de (uitvoering van de beschikking tot) ophouding en over de opgehouden. Dit betekent tevens dat het vervoer ter uitvoering van een besluit tot bestuurlijke ophouding beperkt is tot de gemeentegrens.</li> </ul>
o	Opstellen overzicht van voorzieningen die moeten worden getroffen om de plaats geschikt te maken	Gemeente in overleg met politie	Zie algemene maatregel van bestuur op basis van achtste lid van artikel 154a (Besluit plaatsen bestuurlijke ophouding)
<b><i>Afspraken met derden</i></b>			
o	<p>Afspraken maken met president van de rechtbank over de wijze van toetsing van een besluit tot ophouding; aandachtspunten hierbij zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>o de aanwezigheid van de president op de plaats van ophouding of op de rechtbank;</li> <li>o de wijze van aanlevering van de beroep- en verzoekschriften aangeleverd;</li> <li>o de wijze van aanlevering van het op schrift gestelde besluit en het verslag van</li> </ul>	Burgemeester	

	bevindingen; o de locatie waar het horen van partijen plaatsvindt: op de plaats van ophouding of op de rechtbank? o hoe snel kan de president aanwezig zijn/hoe snel kan de hoorzitting plaatsvinden? o op welke wijze worden partijen in kennis gesteld van de (voorlopige) uitspraak van de president?		
o	Afspraken met artsen en ziekenhuizen over paraatheid van de medische zorg	Burgemeester	Zie artikel 4, eerste lid, onder c, Besluit plaatsen bestuurlijke ophouding

*Fase 2 Voorbereiding direct voorafgaand aan mogelijke grootschalige ordeverstoring*

<b><i>Noodverordening of noodbevel</i></b>			
o	Zonodig opstellen van (concept-)bepalingen uit noodverordening en/of noodbevel	Gemeente	De grondslag voor een noodbevel is gelegen in artikel 175 van de Gemeentewet; de grondslag voor een noodverordening is gelegen in artikel 176 van de Gemeentewet
<b><i>Plaats van ophouding</i></b>			
o	Aanwijzen een persoon die is belast met de leiding op de plaats van ophouding	Burgemeester	Ook anderen dan politieambtenaren kunnen worden belast met het toezicht op de bestuurlijk opgehouden
o	Geschikt maken van de plaats van ophouding o is de locatie zodanig ingericht dat opgehouden geen gelegenheid wordt gegeven tot ontvluchting, vernieling, brandstichting, verwonding van zichzelf of van anderen of zelfdoding?	gemeente/politie	Zie de eisen die voortvloeien uit artikel 154a en het Besluit plaatsen bestuurlijke ophouding

	<ul style="list-style-type: none"> <li>∅ zijn er voldoende maatregelen genomen om de veiligheid van de opgehouden en andere op de plaats van ophouding aanwezig te waarborgen?</li> <li>∅ is de locatie groot genoeg (voldoende bewegingsruimte)?</li> <li>∅ zijn de volgende voorzieningen in voldoende mate aanwezig: <ul style="list-style-type: none"> <li>∅ toiletruimte;</li> <li>∅ telefoons;</li> <li>∅ (veld)bedden, matrassen, e.d..</li> <li>∅ registratiemateriaal</li> <li>∅ schrijfgerei en papier voor indiening beroepschriften en verzoeken om voorlopige voorziening</li> <li>∅ zo nodig eten en drinken</li> </ul> </li> <li>∅ afhankelijk van afspraken met rechterlijke macht, inrichten ruimte waar hoorzitting kan worden gehouden</li> </ul>		
<b>Overig</b>			
o	Inschatten benodigde politiecapaciteit	Burgemeester in overleg met korpsbeheerder en politie	
o	Waarschuwen president van de rechtbank en medische zorg over mogelijk naderende ophouding	Burgemeester	



<i>Fase 3 De ophouding</i>			
<b>De voorbereiding van het besluit tot ophouding</b>			
o	Zo nodig vaststellen noodbevel of noodverordening	Burgemeester	Zie artikel 176a Gemeentewet. De juridische grondslag kan worden gevonden in de artikelen 175 en 176 van de Gemeentewet
o	Beoordelen of: <ul style="list-style-type: none"> <li>∅ een daartoe aangewezen specifiek voorschrift dat strekt tot handhaving van de openbare orde of beperking van gevaar groepsgewijs niet wordt nageleefd;</li> <li>∅ er sprake is van een oproerige beweging, van andere ernstige wanordelijkheden of van rampen, dan wel van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan;</li> <li>∅ het ophouden noodzakelijk is ter voorkoming van voortzetting of herhaling van de niet-naleving;</li> <li>∅ de naleving redelijkerwijs niet op andere geschikte wijze kan worden verzekerd.</li> </ul>	Burgemeester	Zie tweede lid van artikel 154a. Een zorgvuldige voorbereiding van de beschikking en het wegen van belangen is tevens nodig op basis van de artikelen 3:2 resp. 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Het horen van belanghebbenden kan op basis van artikel 4:11 Awb achterwege blijven: de vereiste spoed verzet zich tegen voorafgaand horen.
<b>Het besluit tot ophouding</b>			
o	De beslissing tot ophouding op schrift stellen	Burgemeester	Indien de situatie dermate spoedeisend is dat de burgemeester de beslissing tot ophouding niet tevoren op schrift kan stellen, zorgt hij alsnog zo spoedig mogelijk voor de opschriftstelling en voor de bekendmaking. Zie derde lid van artikel 154a.
o	De beschikking dient te zijn voorzien van een deugdelijke motivering, welke wordt vermeld bij	Burgemeester	Zie eerste en vierde lid van artikel 154a. Vermelding van de mogelijkheid om beroep op

<p>de bekendmaking van het besluit (artt. 3:46 tot en met 3:50 Algemene wet bestuursrecht). Daarbij moeten feiten en omstandigheden worden aangegeven waaruit blijkt dat sprake is van een 'oproerige beweging, een andere wanordelijkheid of een ramp, dan wel ernstige vrees voor het ontstaan daarvan'. De beschikking vermeldt verder ten minste:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>⊖ een duidelijke omschrijving van de groep van personen waaruit personen kunnen worden opgehouden;</li> <li>⊖ welk voorschrift niet wordt nageleefd;</li> <li>⊖ de plaats waar de groep wordt opgehouden;</li> <li>⊖ de beroepsmogelijkheden.</li> </ul>		<p>de rechter in te stellen en om een voorlopige voorziening te vragen bij de president van de rechtbank, vloeit voort uit artikel 3:45 van de Algemene wet bestuursrecht.</p>
<p><b><i>Vorbereiding van de uitvoering</i></b></p>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Beoordelen of: <ul style="list-style-type: none"> <li>⊖ de opgehouden groep moet worden vervoerd</li> <li>⊖ de plaats van ophouding in gereedheid is gebracht</li> </ul> </li> </ul>	<p>Politie in samenwerking met gemeente</p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Zo nodig regelen van vervoer (indien nog niet geschied)</li> </ul>	<p>Gemeente/politie</p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ In gereedheid brengen plaats van ophouding (indien nog niet geschied)</li> </ul>	<p>Gemeente/politie</p>	
<p><b><i>Uitvoering van het besluit tot ophouding</i></b></p>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Mondeling waarschuwen van de menigte (bijvoorbeeld per megafoon), hierbij aangeven: <ul style="list-style-type: none"> <li>⊖ welke groep het betreft;</li> <li>⊖ welk voorschrift is overtreden;</li> </ul> </li> </ul>	<p>Politie</p>	<p>Zie vijfde lid van artikel 154a. De waarschuwing moet zo nodig ook in een voor de ordeverstoorers begrijpelijke buitenlandse taal moet worden gegeven. In de meeste gevallen</p>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>⊖ welke actie van de groep wordt verwacht om alsnog aan het voorschrift te voldoen;</li> <li>⊖ dat bij niet navolging van de waarschuwing zal worden opgetreden door de groep maximaal twaalf uur vast te houden en eventueel over te brengen naar een andere locatie</li> </ul>		<p>kan worden volstaan met een waarschuwing in het Engels.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○</li> </ul>	<p>'Insluiten' van de groep</p>	<p>Politie</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ In dit kader komt groot belang toe aan de eerder aangegeven inschatting van de benodigde politiecapaciteit.</li> <li>▪ Het aanwenden van geweld tijdens en ten behoeve van de ophouding - gedacht kan worden het gebruik van vuurwapens in de gevallen en onder de voorwaarden als beschreven in het eerste lid, onder c, van artikel 7 van de Ambtsinstructie en de inzet van politiehonden, als bedoeld in artikel 15, eerste lid, onder b, van de ambtsinstructie - moet onverwijld schriftelijk worden gemeld aan de meerdere, onder opgave van de redenen die tot de aanwending hebben geleid en van de gevolgen ervan. Tevens moet bezien worden of er aanleiding bestaat om een rapportage op te maken inzake toepassing van geweldsmiddelen, als bedoeld in het derde lid van artikel 17 van de Ambtsinstructie.</li> </ul>

o	<p>De groep desgewenst overbrengen naar een vervoermiddel.</p> <p>Zo nodig daaraan voorafgaand:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ toepassen van de veiligheidsfouillering <ul style="list-style-type: none"> <li>⊖ <i>Daarbij beoordelen of uit feiten of omstandigheden blijkt dat een onmiddellijk gevaar dreigt voor de veiligheid van de betrokkene, de politieambtenaar of voor anderen en fouillering nodig is om dit gevaar af te wenden.</i></li> </ul> </li> <li>▪ aanleggen van handboeien <p>Daarbij beoordelen of:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>⊖ <i>de feiten en omstandigheden redelijkerwijs vereisen dat handboeien worden aangelegd met het oog op gevaar voor ontvluchting, dan wel met het oog op gevaar voor de veiligheid of het leven van de opgehoudene, van de politieambtenaar of van derden;</i></li> <li>⊖ <i>de bedoelde feiten en omstandigheden zijn gelegen in de persoon van de opgehoudene.</i></li> </ul> </li> </ul>	Politie	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ De bevoegdheid om de opgehoudenen te fouilleren vloeit voort uit artikel 8, derde lid, van de Politiewet 1993 (veiligheidsfouillering). Procedurele eisen aan de veiligheidsfouillering zijn opgenomen in de artikelen 20 en 21 van de Ambtsinstructie voor politie, Kmar en de buitengewoon opsporingsambtenaar. Fouillering kan - afhankelijk van operationele overwegingen - ook na het vervoer geschieden, voordat de opgehoudenen op de eindbestemming worden ondergebracht.</li> <li>▪ De bevoegdheid handboeien aan te leggen vloeit voort uit artikel 22 van de Ambtsinstructie. Inhoudelijke en procedurele eisen aan de veiligheidsfouillering zijn opgenomen in de artikelen 22 en 23 van dat Besluit.</li> <li>▪ Het uitvoeren van de veiligheidsfouillering en het gebruiken van handboeien moet onverwijld schriftelijk worden gemeld aan de meerdere (artt 21 resp. 23 Ambtsinstructie).</li> </ul>
o	Groep onderbrengen op de plaats van ophouding (eindbestemming)	Politie	
o	Informeren president van de rechtbank	Gemeente	Het informeren van de president dat er daadwerkelijk tot ophouding is overgegaan, dient in een zo vroeg mogelijk stadium te geschieden, zodat de rechtbank zich kan prepareren op een hoorzitting.

o	Zo spoedig mogelijk opstellen van een verslag van de bevindingen inzake de tenuitvoerlegging van de ophouding.	Politie/gemeente	Zie zesde lid van artikel 154a
<b><i>Op de plaats van ophouding</i></b>			
o	Ter beschikking stellen van de beschikking tot ophouding	Burgemeester, uitvoering door politie	De beschikking moet worden bekendgemaakt. Ter invulling van het tweede lid van artikel 3:41 van de Algemene wet bestuursrecht kan de bekendmaking geschieden door ter beschikkingstelling van de schriftelijke beschikking op de plaats van ophouding.
o	Balie inrichten voor vrijwillige registratie van opgehouden en registratie (ook anderszins) mogelijk maken	Politie	Zie artikel 154a, negende lid, van de Gemeentewet en artikel 5 Besluit plaatsen bestuurlijke ophouding

o	Schrijfgerei en papier verstrekken ten behoeve van opstellen beroepschriften en verzoeken om voorlopige voorziening	Politie	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Zie artikel 6 Besluit plaatsen bestuurlijke ophouding. In plaats van papier kan een voorbedrukt formulier ter beschikking worden gesteld waarop de opgehouden hun persoonlijke gegevens en de gronden van hun bezwaar kunnen invullen.</li> <li>▪ Bij bestuurlijke ophouding is de strafrechtelijke piketregeling niet van toepassing. Op de plaats van ophouding kan volstaan worden met het ophangen of ter beschikking stellen van een lijst van advocaten die bereid zijn aan bestuurlijk opgehouden rechtsbijstand te verlenen.</li> </ul>
o	Zorgen voor transport van de verzoek- en bezwaarschriften naar de (president van de) rechtbank	Politie	
<b><i>Gedurende de ophouding</i></b>			
o	Beoordelen of de ophouding nog nodig is ter voorkoming van voortzetting of herhaling van de niet-naleving van het voorschrift	Burgemeester	Zie zevende lid van artikel 154a. Het is zaak deze beoordeling op gezette tijden te herhalen.
o	Bezien of er aanleiding bestaat om opgehouden in verzekering te stellen wegens het plegen van strafbare feiten voorafgaand aan de ophouding	Officier van Justitie	
o	De hoorzitting	President van de rechtbank	

*Fase 4 De invrijheidstelling*

<b><i>De invrijheidstelling</i></b>			
o	Nagaan of nadere voorschriften moeten worden gesteld aan het vertrek	Burgemeester in overleg met politie	De noodzaak tot het stellen van nadere voorschriften kan voortvloeien uit het belang van de handhaving van de openbare orde. De voorschriften kunnen voortkomen uit APV-bepalingen of kunnen worden opgenomen in een openbare ordebevel (artikel 172 Gemeentewet), een noodbevel of noodverordening (artikel 175 resp. 176 Gemeentewet).

o	<p>Groepen in vrijheid stellen:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ indien de ophouding niet langer nodig is ter voorkoming van voortzetting of herhaling van de niet-naleving van het voorschrift, of in elk geval</li><li>▪ na maximaal twaalf uren</li></ul>		<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Zie zevende lid van artikel 154a.</li><li>▪ Indien de President van de rechtbank de invrijheidstelling van de opgehoudenen gelast, dient hij de burgemeester hiervan onverwijld op de hoogte te stellen.</li></ul>
---	---	--	--



## Voorbeeld lokale voorschriften

### A. APV-voorschriften

In het onderstaande volgt - bij wijze van voorbeeld - een overzicht van doorgaans in APV's opgenomen bepalingen, waarbij niet-naleving ervan in omstandigheden als bedoeld in artikel 175 van de Gemeentewet, zou kunnen leiden tot bestuurlijke ophouding. Kenmerkend voor de voorschriften is/moet zijn dat zij strekken tot handhaving van de openbare orde of beperking van gevaar. Bij de voorbeelden is geput uit de model-APV van de VNG, aangevuld met voorbeelden uit andere APV's. De voorschriften kunnen – zo nodig in gewijzigde vorm - desgewenst in een noodbevel of –verordening worden opgenomen.

#### Artikel 2.1.1.1 Samensholling en ongeregeldheden

1. Het is verboden op de weg deel te nemen aan een samensholling, onnodig op te dringen of door uitdagend gedrag aanleiding te geven tot wanordelijkheden.
2. Een ieder, die op de weg aanwezig is bij enig voorval, waardoor er wanordelijkheden ontstaan of dreigen te ontstaan of bij een tot toeloop van publiek aanleiding gevende gebeurtenis waardoor er wanordelijkheden ontstaan of dreigen te ontstaan, dan wel zich bevindt in of aanwezig is bij een samensholling, is verplicht op een daartoe strekkend bevel van een ambtenaar van politie zijn weg te vervolgen of zich in de door hem aangewezen richting te verwijderen.
3. Het is verboden zich te begeven of te bevinden op terreinen, wegen of weggedeelten, wanneer deze door of vanwege het bevoegd gezag in het belang van de openbare veiligheid of ter voorkoming van wanordelijkheden zijn afgezet.
4. De burgemeester kan ontheffing verlenen van het in het derde lid gestelde verbod.
5. Het bepaalde in de voorgaande leden geldt niet voor betogingen, vergaderingen en godsdienstige en levensbeschouwelijke samenkomsten als bedoeld in de Wet openbare manifestaties.

#### Artikel 2.1.2.1 Optochten

1. Het is verboden zonder vergunning van de burgemeester een optocht, niet zijnde een betoging als bedoeld in artikel 2.1.2.3, op de weg te doen plaatsvinden.
2. De vergunning kan worden geweigerd in het belang van:
  - a de openbare orde;
  - b het voorkomen of beperken van overlast;
  - c de verkeersveiligheid of veiligheid van personen of goederen;
  - d de zedelijkheid of gezondheid.

#### Artikel 2.1.5.1 Voorwerpen of stoffen op, aan of boven de weg

1. Het is verboden zonder vergunning van burgemeester en wethouders de weg of een weggedeelte te gebruiken anders dan overeenkomstig de bestemming daarvan.
2. Het in het eerste lid bepaalde is niet van toepassing op:
  - a vlaggen, wimpels en vlaggestokken, indien zij geen gevaar of hinder

- kunnen opleveren voor personen of goederen en niet voor commerciële doeleinden worden gebruikt;
  - b zonneschermen, mits deze zijn aangebracht boven het voor voetgangers bestemde gedeelte van de weg en mits:
    - geen onderdeel zich minder dan (2,2) meter boven dat gedeelte bevindt; en
    - geen onderdeel van het scherm, in welke stand dat ook staat, zich op minder dan (0,5) meter van het voor het rijverkeer bestemde gedeelte van de weg bevindt;
    - geen onderdeel verder dan (1,5) meter buiten de opgaande gevel reikt;
  - c de voorwerpen of stoffen, die noodzakelijkerwijze kortstondig op de weg gebracht worden in verband met laden of lossen ervan en mits degene die de werkzaamheden verricht of doet verrichten ervoor zorgt, dat onmiddellijk na het beeindigen daarvan, in elk geval voor zonsondergang, de voorwerpen of stoffen van de weg verwijderd zijn en de weg daarvan gereinigd is;
  - d voertuigen;
  - e voorwerpen of stoffen waarop gedachten of gevoelens worden geopen baard;
  - f benzinepompen als bedoeld in artikel 2.1.6.14 en standplaatsen als bedoeld in artikel 5.2.3.
- 3 Het is verboden op, in, over of boven de weg voorwerpen of stoffen waarop gedachten of gevoelens worden geopenbaard te plaatsen, aan te brengen of te hebben, indien deze door hun omvang of vormgeving, constructie of plaats van bevestiging schade toebrengen aan de weg, gevaar opleveren voor de bruikbaarheid van de weg of voor het doelmatig en veilig gebruik daarvan, danwel een belemmering vormen voor het doelmatig beheer en onderhoud van de weg.
- 4 Voor de toepassing van het tweede lid, onder c, wordt onder weg verstaan hetgeen artikel 1 van de Wegenverkeerswet 1994 daaronder verstaat.
- 5 Een vergunning bedoeld in het eerste lid kan worden geweigerd:
  - a indien het beoogde gebruik schade toebrengt aan de weg, gevaar oplevert voor de bruikbaarheid van de weg of voor het doelmatig en veilig gebruik daarvan, dan wel een belemmering kan vormen voor het doelmatig beheer en onderhoud van de weg;
  - b indien het beoogde gebruik hetzij op zich zelf, hetzij in verband met de omgeving niet voldoet aan redelijke eisen van welstand;
  - c in het belang van de voorkoming of beperking van overlast voor gebruikers van de in de nabijheid gelegen onroerende zaak.
- 6 Het in het eerste lid bepaalde geldt niet voor zover de op de Wet milieubeheer gebaseerde voorschriften, de Woningwet, de Wet beheer rijkswaterstaatswerken, artikel 5 van de Wegenverkeerswet 1994 of het Provinciaal wegenreglement ..... van toepassing zijn, voor zover er sprake is van een evenement als bedoeld in artikel 2.2.1, of terras als bedoeld in artikel 2.3.1.2., vijfde lid, waarvoor vergunning is verleend.

#### **Artikel 2.1.5.1 Voorwerpen of stoffen op, aan of boven de weg**

- 1 Het is verboden zonder vergunning van burgemeester en wethouders de weg of een weggedeelte te gebruiken anders dan overeenkomstig de bestemming daarvan.
- 2 Het in het eerste lid bepaalde is niet van toepassing op:
  - a vlaggen, wimpels en vlaggestokken, indien zij geen gevaar of hinder kunnen opleveren voor personen of goederen en niet voor commerciële doeleinden worden gebruikt;
  - b zonneschermen, mits deze zijn aangebracht boven het voor voetgangers bestemde gedeelte van de weg en mits:
    - geen onderdeel zich minder dan (2,2) meter boven dat gedeelte

- bevindt; en
  - geen onderdeel van het scherm, in welke stand dat ook staat, zich op minder dan (0,5) meter van het voor het rijverkeer bestemde gedeelte van de weg bevindt;
  - geen onderdeel verder dan (1,5) meter buiten de opgaande gevel reikt;
- c de voorwerpen of stoffen, die noodzakelijkerwijze kortstondig op de weg gebracht worden in verband met laden of lossen ervan en mits degene die de werkzaamheden verricht of doet verrichten ervoor zorgt, dat onmiddellijk na het beëindigen daarvan, in elk geval voor zonsondergang, de voorwerpen of stoffen van de weg verwijderd zijn en de weg daarvan gereinigd is;
- d voertuigen;
- e voorwerpen of stoffen waarop gedachten of gevoelens worden geopen baard;
- f benzinepompen als bedoeld in artikel 2.1.6.14 en standplaatsen als bedoeld in artikel 5.2.3.
- 3 Het is verboden op, in, over of boven de weg voorwerpen of stoffen waarop gedachten of gevoelens worden geopenbaard te plaatsen, aan te brengen of te hebben, indien deze door hun omvang of vormgeving, constructie of plaats van bevestiging schade toebrengen aan de weg, gevaar opleveren voor de bruikbaarheid van de weg of voor het doelmatig en veilig gebruik daarvan, danwel een belemmering vormen voor het doelmatig beheer en onderhoud van de weg.
- 4 Voor de toepassing van het tweede lid, onder c, wordt onder weg verstaan hetgeen artikel 1 van de Wegenverkeerswet 1994 daaronder verstaat.
- 5 Een vergunning bedoeld in het eerste lid kan worden geweigerd:
- a indien het beoogde gebruik schade toebrengt aan de weg, gevaar oplevert voor de bruikbaarheid van de weg of voor het doelmatig en veilig gebruik daarvan, dan wel een belemmering kan vormen voor het doelmatig beheer en onderhoud van de weg;
  - b indien het beoogde gebruik hetzij op zich zelf, hetzij in verband met de omgeving niet voldoet aan redelijke eisen van welstand;
  - c in het belang van de voorkoming of beperking van overlast voor gebruikers van de in de nabijheid gelegen onroerende zaak.
- 6 Het in het eerste lid bepaalde geldt niet voor zover de op de Wet milieubeheer gebaseerde voorschriften, de Woningwet, de Wet beheer rijkswaterstaatswerken, artikel 5 van de Wegenverkeerswet 1994 of het Provinciaal wegenreglement ..... van toepassing zijn, voor zover er sprake is van een evenement als bedoeld in artikel 2.2.1, of terras als bedoeld in artikel 2.3.1.2., vijfde lid, waarvoor vergunning is verleend.

#### **Artikel 2.1.6.4 Openen straatkolken e.d.**

Het is aan degene die daartoe niet bevoegd is verboden een straatkolk, rioolput, brandkraan of enigelei andere afsluiting, die behoort tot een openbare nutsvoorziening, te openen, onzichtbaar te maken of af te dekken.

#### **Artikel 2.1.6.8 Gevaarlijk of hinderlijk voorwerp**

- 1 Het is verboden op, aan of boven het voor voetgangers of (brom)fietsers bestemde deel van de weg op enigerlei wijze prikkeldraad, schrikdraad, puntdraad of andere scherpe voorwerpen aan te brengen of te hebben hangen lager dan 2,2 meter boven dat gedeelte van de weg.
- 2 Het in het eerste lid gestelde verbod geldt niet t.a.v. prikkeldraad, schrikdraad, puntdraad of andere scherpe voorwerpen, die op grotere afstand dan 0,25 m uit de uiterste boord van de weg, op van de weg af gerichte delen van een afscheiding zijn aangebracht.
- 3 Voor de toepassing van dit artikel wordt onder weg verstaan hetgeen artikel 1 van de Wegenverkeerswet 1994 daaronder verstaat.

- 4 Het in het eerste lid bepaalde geldt niet voor zover artikel 5 van de Wegenverkeerswet 1994 van toepassing is.

#### **Artikel 2.1.6.11 Verwijdering e.d. voorzieningen voor verkeer en verlichting**

- 1 Het is aan degene die daartoe niet bevoegd is verboden een bord of een andere voorziening ten behoeve van het openbaar verkeer of de openbare verlichting te verwijderen, te wijzigen, te beschadigen, de werking ervan te beletten of te belemmeren.
- 2 Het in het eerste lid bepaalde geldt niet voor zover het Wetboek van Strafrecht van toepassing is.

#### **Artikel 2.4.7 Hinderlijk gedrag op of aan de weg**

- 1 Het is verboden:
  - a op of aan de weg te klimmen of zich te bevinden op een beeld, monument, overkapping, constructie, openbare toiletgelegenheid, voertuig, hekheining of andere afsluiting, verkeersmeubilair en daarvoor niet bestemd straatmeubilair;
  - b zich op of aan de weg zodanig op te houden dat aan weggebruikers of aan bewoners van nabij de weg gelegen woningen onnodig overlast of hinder veroorzaakt wordt.
- 2 Het in het eerste lid gestelde verbod geldt niet voor zover artikel 424, 426 bis, 431 van het Wetboek van Strafrecht of artikel 5 van de Wegenverkeerswet 1994 van toepassing is.

#### **Artikel 2.4.8 Hinderlijk drankgebruik**

- 1 Het is verboden op de weg, die deel uit maakt van een door burgemeester en wethouders aangewezen gebied, alcoholhoudende drank te nuttigen of aangebroken flessen, blikjes en dergelijke met alcoholhoudende drank bij zich te hebben.
- 2 Het bepaalde in het eerste lid geldt niet voor:
  - a een terras dat behoort bij een horecabedrijf, als bedoeld in artikel 2.3.1.1, eerste lid;
  - b de plaats, niet zijnde een horecabedrijf, als bedoeld onder a, waarvoor een ontheffing geldt krachtens artikel 38, tweede lid, van de Drank- en Horecawet.

#### **Artikel 2.4.9 Hinderlijk gedrag bij of in gebouwen**

- 1 Het is verboden:
  - a zich zonder redelijk doel in een portiek of poort op te houden;
  - b in, op of tegen een raamkozijn of een drempel van een gebouw te zitten of te liggen.
- 2 Het is aan anderen dan bewoners of gebruikers van flatgebouwen, appartementsgebouwen en soortgelijke meergezinshuizen en van gebouwen, die voor publiek toegankelijk zijn, verboden zich zonder redelijk doel te bevinden in een voor gemeenschappelijk gebruik bestemde ruimte van een zodanig gebouw.

#### **Artikel 2.4.10 Gedrag in voor publiek toegankelijke ruimten**

Het is verboden zich zonder redelijk doel op een voor anderen hinderlijke wijze op te houden in of op een voor het publiek toegankelijk portaal, telefooncel, wachtlokaal voor een openbaar vervoermiddel, parkeergarage, rijwielstalling of een andere soortgelijke, voor het publiek toegankelijke ruimte dan wel deze te verontreinigen dan wel te bezigen voor een ander doel dan waarvoor de desbetreffende ruimte is bestemd.

#### **Artikel 2.7.3 Bezigen van vuurwerk**

- 1 Het is verboden vuurwerk te bezigen op een door burgemeester en wethouders in het belang van de voorkoming van gevaar, schade of overlast

- aangewezen plaats.
- 2 Het is verboden vuurwerk op of aan de weg of op een voor publiek toegankelijke plaats te bezigen indien zulks gevaar, schade of overlast kan veroorzaken.
  - 3 De in het eerste en tweede lid gestelde verboden gelden niet voor zover artikel 429, aanhef en onder 1, van het Wetboek van Strafrecht van toepassing is.
  - 4 Burgemeester en wethouders kunnen ontheffing verlenen van het in het eerste lid gestelde verbod.

#### **Artikel 5.5.1 Verbod vuur te stoken**

- 1 Het is verboden in de openlucht vuur aan te leggen, te stoken of te hebben.
- 2 Burgemeester en wethouders kunnen ontheffing verlenen van het in het eerste lid gestelde verbod.
- 3 De ontheffing bedoeld in het tweede lid kan worden geweigerd:
  - a in het belang van de openbare orde en veiligheid;
  - b ter bescherming van de woon- en leefomgeving;
  - c ter bescherming van de flora en de fauna;
  - d ter voorkoming van hinder of nadelige beïnvloeding van het milieu door rook, roet, stof, walm of stank.
- 4 Het in het eerste lid gestelde verbod geldt niet voor zover:
  - a op de Wet milieubeheer gebaseerde voorschriften;
  - b de provinciale milieuverordening;
  - c artikel 429, aanhef en onder 1 of 3, Wetboek van strafrecht van toepassing is; of
  - d het betreft verlichting door middel van kaarsen, fakkels en dergelijke of het betreft vuur voor koken, bakken en braden, indien dat geen gevaar oplevert voor de omgeving.

#### **Aanvullingen op de model Apv (facultatief)**

##### ***(gewijzigd) artikel 2.1.1.1 samensholling en ongeregeldheden (eerste lid)***

*1 Het is verboden op de weg zich tezamen met anderen te begeven naar of al dan niet tezamen met anderen deel te nemen aan een samensholling, onnodig op te dringen of door uitdagend gedrag aanleiding te geven tot wanordelikheden.*

##### ***artikel 2.2.3a evenementen***

*1 Het is verboden bij evenementen onnodig op te dringen, door uitdagend gedrag aanleiding te geven tot wanordelikheden of wanordelikheden te veroorzaken.*

*2 Het is verboden bij evenementen messen, knuppels, slagwapens of andere voorwerpen die als wapen kunnen worden gebruikt, op een zodanige wijze mee te voeren dat de openbare orde of veiligheid in gevaar komt of kan komen.*

*3 Het in het tweede lid gestelde verbod geldt niet voor wapens behorende tot de categorieën I, II, III en IV Wet wapens en munitie en voorzover door het bij zich dragen van deze voorwerpen de openbare orde of veiligheid niet in gevaar komt of kan komen.*

*4 en ieder is verplicht bij evenementen alle aanwijzingen van ambtenaren van politie en brandweer in het belang van openbare orde of veiligheid terstond en stipt op te volgen.*

##### ***artikel 2.4.7a verplichte route***

*1 Het is de door de burgemeester aangewezen groepen van personen verboden op door hem aangewezen tijdstippen van een door hem aangewezen route af te wijken.*

*2 De burgemeester kan ontheffing verlenen van het in het eerste lid gestelde verbod.*

## **B. Voorbereidingshandelingen**

### **Artikel 2.1.6.8a gevaarlijke voorwerpen**

1. Het is verboden op door burgemeester en wethouders aangewezen wegen en daaraan gelegen voor het publiek toegankelijke gebouwen en terreinen, messen, knuppels, slagwapens of andere voorwerpen die als wapen kunnen worden gebruikt, openlijk bij zich te dragen.
2. Het in het eerste lid gestelde verbod geldt niet voor wapens behorende tot de categorieën I, II, III en IV Wet wapens en munitie en voorzover door het bij zich dragen van deze voorwerpen de openbare orde of veiligheid niet in gevaar komt of kan komen.

#### *Toelichting*

Mits een relatie met een mogelijke verstoring van de openbare orde kan worden gelegd is het mogelijk in de APV de grondslag op te nemen voor een verbod om voorwerpen mee te voeren waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen dat deze bedoeld zijn om de orde rondom voetbalwedstrijden te verstoren. Van sommige voorwerpen kan vrij snel worden aangenomen dat de bedoeling van het meevoeren uitsluitend kan zijn de openbare orde te verstoren (de kennelijke bedoeling). Voorbeelden hiervan zijn honkbalknuppels en andere voorwerpen die als slagwapen kunnen worden gebruikt, boksbeugels etc. Voor andere voorwerpen ligt de bewijsvoering minder eenvoudig. Ook bij de 'duidelijke' voorwerpen moet ervoor worden gewaakt dat er een duidelijke relatie met de voetbalwedstrijd moet zijn en het voorwerp daarbij geen andere betekenis kan hebben dan het gebruik als ordeverstoring middel. Niet in overtreding is degene die met een honkbalknuppel onderweg is om een honkbalwedstrijd te spelen.

### **Artikel .. *Begeven naar samensholling***

Het is verboden zich in omstandigheden als bedoeld in artikel 175 Gemeentewet tezamen met anderen in de richting van een samensholling te begeven.

Ten aanzien van het openlijk en hinderlijk gebruik van alcoholhoudende drank is in artikel 2.4.8 een bepaling opgenomen in de model-APV. Eventueel kan de uitzonderingsregel die in het tweede lid van dat artikel is opgenomen bij noodbevel of -verordening<sup>13</sup> worden opgeheven. Feitelijk wordt daarmee een algeheel drankverbod ingesteld<sup>14</sup>.

## **C. Andere voorschriften**

Voorts kunnen - in het belang van de "handhaving van de openbare orde in omstandigheden als bedoeld in artikel 175 van de Gemeentewet" - de volgende artikelen worden opgenomen. Een verwijzing naar deze voorschriften kan eveneens worden opgenomen in de opsomming van artikel Δ, waarna niet-naleving ervan kan leiden tot bestuurlijke ophouding. Zie voor voorbeelden van noodbevelen en -verordeningen op het gebied van verwijdering van voetbalsupporters uit een gebied of uit de gemeente, het volgen van een verplichte route door voetbalsupporters, voorschriften omtrent betogingen en andere

<sup>13</sup> Het gebruik van een noodbevel of -verordening is noodzakelijk omdat wordt afgeweken van krachtens de Drank- en horecawet verstrekte verlopen (tot het verstrekken van alcoholhoudende dranken).

<sup>14</sup> Een dergelijk verbod kan gepaard gaan met een verbod om alcoholhoudende dranken te verstrekken.

voorschriften, de *Handreiking noodbevoegdheden* van de VNG (Ledenbrief van 10 oktober 1999; Lbr. 99/160).

#### Artikel .. **Gebiedsontzegging**

1. Het is degene die naar het oordeel van de burgemeester een ernstige bedreiging vormt voor de openbare orde, verboden zich op te houden of te bevinden op, in of aan door burgemeester en wethouders aangewezen plaatsen en inrichtingen, nadat het besluit daartoe is bekendgemaakt.
2. Het is de houder van een inrichting die wordt gebruikt voor het spelen van wedstrijden in het betaalde voetbal, verboden in die inrichting een persoon toe te laten of te laten verblijven die ingevolge het eerste lid door de burgemeester is verboden zich in die inrichting op te houden of te bevinden, nadat de naam van de persoon schriftelijk aan de houder van het stadion is opgegeven.
3. De burgemeester bepaalt de duur van de uitsluiting.

#### *Toelichting*

Met betrekking tot de openbare ruimte vinden verstoringen van de openbare orde veelal plaats rondom het stadion en op de route van het station naar het stadion wordt verstoord. Op basis van het publiekrechtelijk gebiedsontzegging kan de burgemeester een stelselmatige voetbalvandaal de toegang tot het gebied rondom het stadion en eventueel de route van het station naar het stadion op wedstrijddagen verbieden. Het kan daarbij gaan om personen die naar het oordeel van de burgemeester een ernstige verstoring van de openbare orde vormen. De burgemeester kan tot dit oordeel komen indien een bepaalde persoon herhaaldelijk rellen en andere ordeverstoringen en geweldplegingen veroorzaakt of anderszins betrokken is bij voetbalvandalisme, zoals vernielingen tijdens het vervoer naar of van het stadion en bij het stadion en daarbij de vrees bestaat voor herhaling van de ordeverstoringen. Het verbod dient vooraf aan de betreffende persoon te worden bekendgemaakt. Om tot het oordeel te kunnen komen dat een persoon een ernstige verstoring van de openbare orde vormt, dient de burgemeester te beschikken over informatie over feiten en gedragingen van de betreffende persoon.

#### Artikel .. **Verwijderingsbevel**

Degenen die kennelijk deel uitmaken van de supportersaanhang van het team van een bezoekende voetbalclub dan wel van de ontvangende voetbalclub en ten aanzien waarvan het redelijke vermoeden bestaat dat deze supporters:

- a. 1. niet beschikken over een geldig toegangsbewijs voor de wedstrijd dat recht geeft op een zitplaats voor het desbetreffende supportersaanhang gereserveerde vak in het ...-stadion en een dergelijk toegangsbewijs niet meer te koop is,
2. beschikken over wapens en voorwerpen die als wapen kunnen worden gebruikt, of
3. uit zijn op een confrontatie met de harde kern van de ....-aanhang, hetzij in .... [plaatsnaam] hetzij elders;
- b. aanwijzingen van de politie, gegeven in het belang van de openbare orde hebben genegeerd, en
- c. supporters de openbare orde en veiligheid in bovengenoemde gemeente ernstig zullen verstoren, dienen zich te verwijderen uit de gemeente.

#### Artikel .. **Verplicht vervoer**

Degenen die kennelijk deel uitmaken van de supportersaanhang van het team van een bezoekende voetbalclub [en op eerste vordering een geldig

toegangsbewijs toont voor de wedstrijd dat recht geeft op een zitplaats voor het desbetreffende supportersaanhang gereserveerde vak in het ...-stadion] is verplicht gebruik te maken van het daartoe georganiseerd en als zodanig door de burgemeester aangewezen vervoer.

*Toelichting verwijderingsbevel, verplicht vervoer*

Of iemand 'kennelijk' deel uitmaakt van een supportersgroep kan blijken uit de kleding (shirtjes), de uitrusting (sjaals, vlaggen, e.d.), uitingen (leuzen, scanderen van teksten) of door andere gedragingen.

Ten behoeve van het EK2000 kan als aanduiding van de supportersgroepen de volgende tekst worden gehanteerd:

“degenen die deel uitmaken van de supportersaanhang van één van de deelnemende landenteams, dan wel een in groepsverband opererende andere groep”. Met deze laatste aanduiding wordt bedoeld op *hooligans*.



## Model-beschikking tot bestuurlijke ophouding

DE BURGEMEESTER VAN DE GEMEENTE.....

### OVERWEGENDE

- dat .... (omschrijving gebeurtenis die aanleiding is of kan zijn tot grootschalige verstoring van de openbare orde of veiligheid<sup>15</sup>);
- dat de deelnemers aan .. / bezoekers van .. / supporters van .. massaal artikel .. / de artikelen .., .... van .. (aanduiding gemeentelijke regelgeving<sup>16</sup>) overtreden;
- dat hierdoor een ernstige verstoring van de openbare orde / veiligheid is ontstaan / dat hierdoor ernstige vrees bestaat voor een ernstige verstoring van de openbare orde / veiligheid;
- onder ernstige verstoring van de openbare orde / veiligheid wordt verstaan (omschrijving artikel 175 - situatie<sup>17</sup>);

Gelet op artikel .. (wettelijke grondslag<sup>18</sup>)

### BESLUIT

1. tot bestuurlijke ophouding van degenen die zich door kleding, uitrusting en of gedragingen manifesteren als deelnemers aan .. / bezoekers van .. / supporters van .. en groepsgewijs het in de tweede overweging genoemde artikel / de in de tweede overweging genoemde artikelen overtreden.

2. de bestuurlijke ophouding vindt plaats in .. <sup>19</sup>

Plaats, datum, tijd

De burgemeester van de gemeente ..

---

<sup>15</sup> Bijvoorbeeld voetbalwedstrijd, bezoek hoogwaardigheidsbekleders, protestactie.

<sup>16</sup> APV, andere gemeentelijke verordening, noodverordening, noodbevel.

<sup>17</sup> Bijvoorbeeld massale vechtpartijen van demonstranten en tegendemonstranten onderling of met de politie; massale plunderingen, massale vernielingen van publieke en private eigendommen.

<sup>18</sup> Hetzij de bepaling in de gemeentelijke verordening op grond waarvan de raad de burgemeester de bevoegdheid tot bestuurlijke ophouding heeft toegekend hetzij artikel 176a Gemeentewet.

<sup>19</sup> Aanduiding locatie(s)

Als u het niet eens bent met dit besluit kunt u hiertegen op grond van artikel 8:1 Awb juncto artikel 154a en 176a Gemeentewet (rechtstreeks) beroep instellen bij de rechtbank. U dient dan binnen 6 weken nadat dit besluit aan u bekend is gemaakt een gemotiveerd beroepschrift te sturen naar de rechtbank van .. (adres). Als u een beroepschrift heeft ingediend kunt u als er sprake is van een spoedeisend belang daarnaast de president van de rechtbank vragen een voorlopige voorziening strekkende tot onmiddellijke invrijheidstelling treffen. U dient hiervoor een afschrift van het beroepschrift mee te sturen naar de (president van de) rechtbank. U kunt gebruik maken van bijgevoegde modellen.

**Model-beroepschrift tegen een beschikking tot bestuurlijke ophouding**

Aan:  
De rechtbank te .....\*  
Postbus .....\*  
.....\*

Ondergetekende, ..... [voorletters, achternaam\*\*], woonachtig ..... [adres\*\*]  
te ..... [woonplaats\*\*] stelt beroep in tegen de beschikking van de burgemeester  
van ..... [gemeente waar is besloten tot de ophouding\*], d.d. .... [datum besluit  
tot ophouding\*] tot ophouding van een groep personen op grond van artikel 154a  
dan wel artikel 176a van de Gemeentewet.

De grond van mijn beroep tegen de genoemde beschikking is:

Handtekening:

Datum:

.....

.....

<p>* De met * gemarkeerde ruimte dient door de gemeente vooraf te worden ingevuld. ** De met ** gemarkeerde ruimte dient door de appelland te worden ingevuld.</p>
--

**Model-verzoek tot voorlopige voorziening tegen een beschikking tot bestuurlijke ophouding**

Aan:  
De president van de rechtbank  
te .....\*  
Postbus .....\*  
.....\*

Ondergetekende, ..... [voorletters, achternaam\*\*], woonachtig ..... [adres\*\*]  
te ..... [woonplaats\*\*] verzoekt de president van de rechtbank een voorlopige  
voorziening te treffen tegen de beschikking van de burgemeester van .....  
[gemeente waar is besloten tot de ophouding\*], d.d. .... [datum besluit tot  
ophouding\*] tot ophouding van een groep personen op grond van artikel 154a dan  
wel artikel 176a van de Gemeentewet.

De spoedeisendheid van dit verzoek vloeit voort uit het gegeven dat door de  
genoemde beschikking mijn vrijheid is ontnomen. Heden heb ik tevens beroep  
ingesteld tegen deze beschikking..

Voor de grond van het doen van dit verzoek verwijs ik u naar het beroepschrift,  
waarvan u een afschrift bijgaand aantreft.

Ik verzoek u mijn onmiddellijke invrijheidstelling te gelasten.

Handtekening:

Datum:

.....

.....

<p>* De met * gemarkeerde ruimte dient door de gemeente vooraf te worden ingevuld.</p> <p>** De met ** gemarkeerde ruimte dient door de appellant te worden ingevuld.</p>
---

*Toelichting op de modellen in bijlage 6 en 7*

Het is uiteraard niet verplicht om de modellen te hanteren. Als een opgehoudene of degene die rechtsbijstand verleent een andere opzet willen hanteren, kunnen zij dit naar eigen inzicht doen<sup>20</sup>.

De vereisten waaraan een beroepschrift moet voldoen zijn opgenomen in artikel 6:5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). In elk geval moet het beroepschrift bevatten de naam en het adres van de indiener, de dagtekening, een omschrijving van het besluit waartegen beroep is gericht en de gronden van het beroep. Voor het indienen van een verzoekschrift gelden op basis van artikel 8:81, derde lid, juncto artikel 6:5 van de Awb dezelfde eisen.

Voor de grond van het doen van een verzoek om voorlopige voorziening wordt verwezen naar het beroepschrift. Een afschrift van dit beroepschrift wordt aan het verzoekschrift gehecht. Dit betekent dus dat er kopieerfaciliteiten aanwezig moeten zijn.

---

<sup>20</sup> De rechtsbijstandverlener kan daarvoor zelf materiaal meenemen. Eventueel kan de achterkant van het ter beschikking gestelde modelformulier worden gebruikt.

### **Model-privacyreglement registratie van opgehouden**

Het voorgestelde artikel 154a, negende lid, van de Gemeentewet bepaalt dat de burgemeester er voor zover mogelijk voor zorgdraagt dat de opgehouden personen in de gelegenheid worden gesteld door een daartoe door hem aangewezen ambtenaar hun gegevens te laten vastleggen ten bewijze dat zij zijn opgehouden.

Het privacyregime rondom deze gegevens wordt niet bepaald door de Wet politieregisters, omdat - zo al politieambtenaren zouden worden aangewezen om het registreren uit te voeren - geen sprake is van een politietaak. Daarmee komt de Wet persoonsregistraties (Wpr) in beeld. Aangenomen kan immers worden dat de vastlegging van bedoelde gegevens tot gevolg heeft dat sprake is van een persoonsregistratie. Nu het gaat om een overheidsregistratie is paragraaf 5 van de Wpr van toepassing, hetgeen meebrengt dat op grond van artikel 19 een reglement dient te worden vastgesteld. Van de vaststelling van een reglement moet mededeling worden gedaan aan de Registratiekamer. In artikel 20 is geregeld welke onderwerpen in het reglement moeten worden geregeld. Bijgaand is een voorbeeld-privacyreglement opgenomen.

### **Voorbeeld-privacyreglement registratie van opgehouden**

#### **DE BURGEMEESTER VAN DE GEMEENTE ..**

##### **Overwegende**

- dat op de plaats van ophouding, bedoeld in artikel 154a, achtste lid, van de Gemeentewet, de opgehouden personen in de gelegenheid worden gesteld hun gegevens te laten vastleggen ten bewijze dat zij zijn opgehouden;
- dat de burgemeester verantwoordelijk is voor de uitvoering hiervan;

##### **Gelet op**

artikel 154a, negende lid, van de Gemeentewet, artikel 5 van het Besluit plaatsen van bestuurlijke ophouding, en artikel 19 van de Wet persoonsregistraties;

#### **BESLUIT**

vast te stellen het navolgende reglement:

##### **Artikel 1        *Begripsbepaling***

In dit reglement wordt verstaan onder:

- a. plaats van ophouding: de door de burgemeester aangewezen plaats, bedoeld in artikel 154a, achtste lid, van de Gemeentewet, waar personen tijdelijk worden opgehouden;
- b. opgehoudene: een persoon die is opgehouden op basis van artikel 154a, eerste lid, dan wel artikel 176a, eerste lid, van de Gemeentewet;
- c. houder: de burgemeester;
- d. beheerder: een persoon die onder verantwoordelijkheid van de houder is belast met de dagelijkse zorg voor de registratie;

- e. toezichthouder: de persoon die door of namens de burgemeester is belast met het toezicht op de plaats van ophouding;
- f. wet: de Wet persoonsregistraties.

## **Artikel 2** *Doel van de registratie*

De registratie heeft uitsluitend tot doel de bewijsvoering van de opgehouden en dat zij zijn opgehouden.

## **Artikel 3** *In de registratie opgenomen personen en gegevens*

1. De registratie bevat uitsluitend gegevens over opgehouden en die hun gegevens vrijwillig laten registreren.
2. De registratie bevat over de opgehouden en, bedoeld in het eerste lid, ten hoogste de volgende gegevens:
  - a. volledige naam;
  - b. woonadres;
  - c. woonplaats;
  - d. geboortedatum.

## **Artikel 4** *Het beheer van de persoonsregistratie*

1. Beheerder van de registratie is de ..... (functie beheerder).
2. Bewerker van de registratie is ..... (naam bewerker, alleen in te vullen als de bewerking is uitbesteed aan organisaties of personen buiten de gemeentelijke organisatie).

## **Artikel 5** *Toegang tot de persoonsregistratie*

1. Rechtstreekse toegang tot de registratie hebben:
  - a. de beheerder;
  - b. de door hem aangewezen ambtenaren werkzaam binnen zijn organisatie-onderdeel.
2. De registratie is uitsluitend toegankelijk op de volgende gegevens: naam, woonadres, woonplaats, geboortedatum.

## **Artikel 6** *Verstrekingen*

De beheerder verstrekt de in de registratie opgenomen persoonsgegevens uitsluitend desgevraagd aan de president van de arrondissementsrechtbank die op grond van artikel 8:7 van de Algemene wet bestuursrecht bevoegd is tot toetsing van een beschikking tot bestuurlijke ophouding.

## **Artikel 7** *Verwijdering van gegevens, vernietiging*

1. De beheerder verwijdert de gegevens zodra zij niet meer nodig zijn voor het doel van de registratie.
2. Vernietiging van de registratie of van daarin opgenomen persoonsgegevens geschiedt met inachtneming van de Archiefwet.

## **Artikel 8** *Beveiliging*

De beheerder treft maatregelen ten behoeve van de technische en organisatorische beveiliging van de registratie.

## **Artikel 9** *Inzagerecht*

1. Een verzoek om inzage als bedoeld in artikel 29, eerste en tweede lid, van de

- wet, en een verzoek om mededeling van derdenverstrekkingen als bedoeld in artikel 32 van de wet, kunnen worden ingediend bij de beheerder.
2. De beheerder beslist namens de houder op een verzoek als bedoeld in het eerste lid.
  3. De beheerder kan van de verzoeker verlangen dat deze zich in persoon bij hem vervoegt, ter vaststelling van de identiteit van de verzoeker.

**Artikel 10      *Correctierecht***

Een verzoek om correctie als bedoeld in artikel 31 van de wet, wordt schriftelijk ingediend bij de houder.

**Artikel 11      *Inwerkingtreding***

Dit reglement treedt in werking met ingang van .....

[gemeentenaam],

De burgemeester



## Andere bevoegdheden ter bestrijding van grootschalige ordeverstoringen

### A. Algemene politiebevoegdheden

#### *Artikel 2 van de Politiewet 1993*

Aan artikel 2 van de Politiewet 1993 kan door de politie - op basis van vaste jurisprudentie - de bevoegdheid worden ontleend om op te treden ter *daadwerkelijke* handhaving van de rechtsorde. De handhaving van de rechtsorde kent twee componenten: strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, waarvoor de officier van justitie verantwoordelijk is, en handhaving van de openbare orde, een primaire verantwoordelijkheid van de burgemeester. Ook handelingen ter *voorkoming* van strafbare feiten en van ordeverstoringen vallen onder de reikwijdte van artikel 2.

Aan de jurisprudentie kunnen de volgende voorbeelden van rechtmatig optreden op basis van artikel 2 worden ontleend: het beetpakken en naar huis begeleiden van een aangeschoten oproerkraaiër; het in beslag nemen van een (rode) vlag; insluiting ter ontzuivering; het vastgrijpen en buiten de woning brengen van een persoon en het schaduwen van "een goede bekende" van de politie<sup>21</sup>.

Optreden op basis van artikel 2 van de Politiewet 1993 vindt in elk geval zijn grens indien grondrechten worden beperkt of indien wordt overgegaan tot het toepassen van geweld. Hiervoor is een meer specifieke wettelijke grondslag vereist.

#### *Artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht*

Op basis van artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht (WvSr) is het opzettelijk niet voldoen aan een bevel of vordering door een politieambtenaar een misdrijf, waarop ten hoogste drie maanden gevangenisstraf staat of een geldboete van de tweede categorie. Het bevel of de vordering moet zijn gegeven krachtens een wettelijk voorschrift. Dit betekent dat het bevel of de vordering geen zelfstandige betekenis heeft. De politieambtenaar kan de naleving van wettelijke voorschriften, zoals een APV-bepaling, vorderen. Zo kan, ter uitvoering van een voorschrift, een bevel worden gegeven om een gebied te verlaten of een samenscholing te beëindigen.

Ook wederspanning<sup>22</sup> is in artikel 184 strafbaar gesteld.

Op overtreding van artikel 184 kan strafrechtelijke aanhouding volgen. Ter verhoor of ter vaststelling van de identiteit kan de verdachte maximaal zes uur<sup>23</sup> worden vastgehouden. Na overtreding van artikel 184 bestaat niet de mogelijkheid om de aangehouden en vervolgens in verzekering te stellen of in voorlopige hechtenis te

---

<sup>21</sup> De voorbeelden zijn ontleend aan het onderzoeksrapport *Het gebruik van gemeentelijke noodbevoegdheden*, M.A.D.W. de Jong, H.R.B.M. Kummeling en M.C. Burkens, Universiteit Utrecht 1994. Zie pagina 119-120 van dat rapport voor de bronvermelding van de arresten van de Hoge Raad.

<sup>22</sup> Onder wederspanning wordt verstaan: het opzettelijk beletten, belemmeren of verijdelen van handelingen ondernomen door (onder meer) een politieambtenaar ter uitvoering van een wettelijk voorschrift.

<sup>23</sup> De nachtelijke uren tussen twaalf uur en negen uur 's ochtends niet meegerekend.

nemen. De aanhouding moet zijn gericht op strafrechtelijke vervolging. Het overtreden van wettelijk voorschriften, zoals bepalingen uit een gemeentelijke (nood)verordening, is een overtreding (strafbaar op basis van artikel 443 van het Wetboek van Strafrecht), overtreding van artikel 184 is - zoals gezegd - een misdrijf.

## **B1. Reguliere bestuur(srechte)lijke bevoegdheden**

### *APV*

De burgemeester ontleent bevoegdheden in het kader van de handhaving van de openbare orde onder meer aan een autonome gemeentelijke verordeningen, doorgaans de APV. Het gaat hier om een groot scala van regelingen, zoals een vergunningenstelsel voor evenementen en/of voor voetbalwedstrijden en regels met betrekking tot samenscholing, hinderlijk gedrag op de openbare weg, hinderlijk drankgebruik, verplichte vervoersvoorziening, verwijderen uit de gemeente en/of het ontzeggen van de toegang tot de gemeente, verbod op het meevoeren van voorwerpen, omgevingsverbod, etc.

Ook voor zgn. noodsituaties, mits deze voorzienbaar zijn, kan de gemeenteraad de daarbij geldende regels vaststellen. Het heeft de voorkeur dat een democratisch gelegitimeerd orgaan ook voor dergelijke gevallen zoveel mogelijk de voorschriften bepaalt.

Overtreding van APV-voorschriften is in artikel 443 van het Wetboek van Strafrecht strafbaar gesteld met een maximum van drie maanden hechtenis. Bij overtreding van bepalingen uit een gemeentelijke verordening kan dan ook worden overgegaan tot strafrechtelijke aanhouding van individuele personen.

### *Openbare ordebevoegdheid - artikel 172 van de Gemeentewet*

De centrale bevoegdheid van de burgemeester voor de handhaving van de openbare orde is neergelegd in artikel 172 van de Gemeentewet. In dit artikel is tevens bepaald dat de burgemeester bevoegd is overtredingen van wettelijke voorschriften die betrekking hebben op de openbare orde, te beletten of te beëindigen. Op basis van het derde lid is de burgemeester voorts bevoegd bij verstoring van de openbare orde of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, de bevelen te geven die noodzakelijk te achten zijn voor de handhaving van de openbare orde. Deze zogeheten "lichte bevelsbevoegdheid" kan, evenals de - hieronder nog te bespreken - noodbevoegdheden, worden toegepast in gevallen die niet door reguliere voorschriften, zoals APV-bepalingen, worden gedekt. De lichte bevelen onderscheiden zich in die zin van de noodbevoegdheden dat de lichte bevelsbevoegdheid kan worden ingezet in situaties waarin kan worden volstaan met de inzet van minder vergaande, ingrijpende bevoegdheden. Op basis van de lichte bevelsbevoegdheid kan bijvoorbeeld geen inbreuk worden gemaakt op ('hogere') wettelijke voorschriften.

## **B2. 'Reguliere' strafrechtelijke en strafvorderlijke bevoegdheden**

### *Strafvordering*

Een andere peiler is de strafrechtelijke en strafvorderlijke. In dat verband kan bijvoorbeeld worden gedacht aan aanhouding van de verdachte ter verhoor (artikel

61 van het Wetboek van Strafvordering; WvSv). De vrijheidsontneming op basis van de aanhouding mag zes uur duren, met dien verstande dat de tijd tussen middernacht en negen uur 's ochtends niet wordt meegerekend. De aanhouding is gebonden aan het oogmerk van verhoor; bestaat dat oogmerk niet, dan moet de verdachte worden vrijgelaten. De aangehouden verdachte kan tevens worden opgehouden in verband met identificatie (vgl. artikel 61b WvSv). In dat geval dient ten tijde van de aanhouding het vaststellen van de identiteit oogmerk te zijn.

De daarop volgende inverzekeringstelling is mogelijk, mits sprake is van verdenking van de misdrijven als bedoeld in artikel 67 WvSv en dit in het belang is van het onderzoek (artikel 57 WvSv). Voorts kan de verdachte door de rechter-commissaris maximaal 10 dagen in voorlopige hechtenis worden gesteld. Voorlopige hechtenis kan worden bevolen als aan drie voorwaarden voldaan is: (1) er moet een verdenking zijn van een feit als omschreven in artikel 67 WvSv (4 jaar of meer); (2) er moet een grond voor voorlopige hechtenis zijn: vluchtgevaar, vrees dat de verdachte een misdrijf zal begaan waarop 6 jaar of meer staat etc. (artikel 67a WvSv); (3) de duur van de voorlopige hechtenis moet de verwachte vrijheidsstraf overtreffen (artikel 67a, derde lid, WvSv).

#### *Openlijke geweldpleging - artikel 141 van het Wetboek van Strafrecht*

Bij (grootschalige) ordeverstoringen is doorgaans tevens sprake van openlijke geweldpleging als bedoeld in artikel 141 van het Wetboek van Strafrecht. Deze bepaling is zodanig verruimd dat ook de bijdrage aan openlijke geweldpleging strafwaardig wordt geacht. Deze aanpassing beoogt te bewerkstelligen dat ook de personen die welbewust aan een openlijke geweldpleging bijdragen zonder zelf een gewelddadige handeling te plegen, daar strafrechtelijk voor aansprakelijk kunnen worden gesteld. Hiermee wordt voorzien in de behoefte aan een betere en effectievere bestrijding van openlijk geweld door ook degene die zelf geen gewelddadige handeling pleegt, maar op andere wijze bijdraagt aan de openlijke geweldpleging, strafwaardig te achten. In strafrechtelijke zin kan betrokkene individueel aansprakelijk worden gesteld.

*Voorbeeld:* Openlijke geweldpleging waarbij supporters van twee voetbalclubs zijn betrokken. Organisatoren die bij het 'plannen' van verstoringen van de openbare orde zijn betrokken, kunnen als plegers van het strafbare feit worden aangemerkt, ook als zij zelf geen gewelddadige handeling hebben verricht.

#### *Overige strafbare feiten*

Ook bij overtreding van de artikelen 180-183 van het Wetboek van Strafrecht (wederspanningheid) kan strafrechtelijk worden opgetreden. Voorts kan sprake zijn van vernieling of diefstal, meestal in de vorm van plundering (resp. de artikelen 350 en 310 WvSr). Ook kan sprake zijn van opruiing en het aanzetten tot discriminatie (artikelen 131-137 WvSr), brandstichting (artikel 157 WvSr), doodslag (artikel 287 WvSr), mishandeling en gekwalificeerde vormen hiervan (artikel 300 en volgende WvSr).

### **C. Noodbevoegdheden - artikelen 175 en 176 van de Gemeentewet**

Aanvullend aan het “reguliere” instrumentarium zijn de bijzondere bevoegdheden van de burgemeester bij onder meer oproerige beweging en ernstige wanordelijkheden of de ernstige vrees voor het ontstaan daarvan (de zogenoemde noodbevelen en noodverordeningen ex artikel 175 en 176 van de Gemeentewet). Gebruik van deze noodbevoegdheden dient naar de aard ervan beperkt te blijven tot niet-structurele situaties die qua aard en ernst meer regulier voorkomende gevallen te boven gaan. Bij noodbevoegdheid kan een wettelijke voorschrift ter zijde worden geschoven. Inperking van grondrechten en verdragsbepalingen is evenwel niet toegestaan<sup>24</sup>. Noodbevoegdheden kunnen een vrijheidsbeperkende werking hebben, doch mogen - naar de huidige jurisprudentiële en wetenschappelijke inzichten - geen vrijheidsontnemend karakter hebben.

Het onderzoeksrapport *Het gebruik van gemeentelijke noodbevoegdheden*<sup>25</sup> laat zien dat noodbevelen en -verordeningen op onder meer de volgende onderwerpen worden ingezet:

- het bewerkstelligen dat supporters hun weg vervolgen zodra ze het grondgebied van de gemeente bereiken;
- het verbod om in of bij het stadion te komen zonder toestemming van de politie;
- de verplichting aan supporters om van bepaalde vervoersmogelijkheid gebruik te maken;
- het verwijderen uit de gemeente en/of het ontzeggen van de toegang tot de gemeente aan bezoekende supporters die:
  - de orde (dreigen te) verstoren;
  - geen geldig toegangsbewijs hebben voor de wedstrijd;
  - racistisch gedrag vertonen of racistische uitingen bezigen;
- het op een bepaalde plaats ophouden van supporters die:
  - niet in het bezit zijn van een geldig toegangsbewijs;
  - de openbare orde verstoren of dreigen te verstoren;
- een samenscholingverbod/verbod hinderlijk gedrag;
- het verbod om voorwerpen mee te voeren waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen dat deze bedoeld zijn om de orde te verstoren. De politie krijgt de bevoegdheid deze in beslag te nemen;
- het verbod om alcohol op de openbare weg mee te voeren en/of te nuttigen;
- een alcoholverbod in het stadioncomplex.

Overtreding van een noodbevel is strafbaar op basis van artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht (misdrijf). Overtreding van bepalingen uit een noodverordening is in artikel 443 van het Wetboek van Strafrecht strafbaar gesteld met een maximum van drie maanden hechtenis. Bij overtreding van een noodbevel dan wel een gemeentelijke noodverordening kan dan ook worden overgegaan tot strafrechtelijke aanhouding van individuele personen.

#### **D. Rechterlijke bevelen ter handhaving van de openbare orde - artikel 540**

---

<sup>24</sup> Tenzij een grondwetsbepaling beperking toestaat. De tweede leden van de artikelen 6 (godsdienvrijheid) en 9 (vrijheid van vergadering, vereniging en betoging) voorzien in de mogelijkheid de uitoefening van deze grondrechten te beperken ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

<sup>25</sup> M.A.D.W. de Jong, H.R.B.M. Kummeling en M.C. Burkens, Universiteit Utrecht 1994.

## **en volgende Wetboek van Strafvordering**

Ten slotte, de gewijzigde artikelen 540 en verder van het WvSv. Dze artikelen betreffen de procedure van de rechterlijke bevelen ter handhaving van de openbare orde. Kern van deze procedure is, dat de rechter-commissaris bij verdenking van feiten waarvoor geen voorlopige hechtenis is toegelaten, en "indien er groot gevaar is voor herhaling of voortzetting van dat feit" (art. 540 WvSv), een bevel kan geven ter voorkoming daarvan (art. 543 WvSv). Dit gebeurt uit vrees dat de desbetreffende persoon de openbare orde (wederom) zal verstoren.

De verdachte moet zich tot nakoming bereid verklaren; de rechter-commissaris kan daarbij zekerheidstelling verlangen. Wordt geen bereidverklaring afgelegd of geen zekerheid gesteld, dan kan de verdachte in verzekering worden gesteld (art. 545 WvSv). In het andere geval kan hij eerst na een schending van het verbod wederom van zijn vrijheid worden beroofd (art. 548 WvSv).

Tot op heden wordt deze mogelijkheid bij grootschalige ordeverstoringen nauwelijks toegepast. Daarbij speelt met name een rol dat de procedure zeer bewerkelijk is. Bij grote aantallen verdachten en grootschalige ordeverstoringen is de toepassing ervan nauwelijks doenlijk. Daar komt nog bij, dat de naleving van de rechterlijke bevelen in een dergelijke situatie ook nauwelijks kan worden gecontroleerd.

Om die reden is een vereenvoudiging van de procedure bewerkstelligd die tijdens de EK2000 reeds ter beschikking staat. De rechter-commissaris kan onmiddellijk tot inverzekeringstelling overgaan, indien hij van oordeel is dat het voorkomen van herhaling of voortzetting van het strafbare feit niet afdoende door het bevel kan worden verzekerd en de handhaving van de openbare orde de inverzekeringstelling dringend vordert. In deze gevallen bedraagt de maximale inverzekeringstelling

	vijf	dagen.
--	------	--------