

Kenmerk	W04.00.0088/I
Datum advies	23 maart 2000
Vindplaats	Bijvoegsel Staatscourant 13 juni 2000, nr 111

Volledige tekst

Ontwerpbesluit met nota van toelichting, houdende regels omtrent de geschiktheid van plaatsen waar groepen van personen bestuurlijk worden opgehouden (Besluit plaatsen bestuurlijke ophouding).

Bij Kabinetsmissive van 6 maart 2000, no.00.001229, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit met nota van toelichting, houdende regels omtrent de geschiktheid van plaatsen waar groepen van personen bestuurlijk worden opgehouden (Besluit plaatsen bestuurlijke ophouding).

Het ontwerpbesluit strekt ertoe nadere eisen te stellen aan de plaatsen van ophouding, bedoeld in de artikelen 154a, achtste lid, en 176a, derde lid, van de Gemeentewet. De Raad van State komt tot de conclusie dat het ontwerpbesluit niet noodzakelijk is en heeft er dan ook bezwaar tegen.

1. In artikel 154a, achtste lid, van de Gemeentewet is reeds bepaald dat de plaats van ophouding "geschikt" dient te zijn "voor de opvang van de op te houden personen". In de toelichting op deze bepaling wordt opgemerkt dat het aanwijzen van geschikte locaties maatwerk behoort te zijn, aangezien de aard van de ophouding en de locatie per situatie aanzienlijk kunnen verschillen. Het is daarom - zo vervolgt de toelichting - niet mogelijk om uitputtende eisen aan de locatie in een formeel-wettelijke regeling op te nemen. Wel wordt in algemene zin opgemerkt dat moet worden gedacht aan de bewegingsruimte van de opgehouden, de benodigde sanitaire voorzieningen en communicatiemogelijkheden en dat hieromtrent bij algemene maatregel van bestuur minimeisen kunnen worden gesteld. *(zie noot 1)*

De Raad merkt op dat ook de in het ontwerpbesluit opgenomen eisen over het algemeen zeer globaal zijn geformuleerd: er moeten "voldoende maatregelen" worden getroffen om de veiligheid van de opgehouden en andere op de plaats van ophouding aanwezigen te waarborgen, *(zie noot 2)* de opgehouden moeten kunnen beschikken over "een redelijke bewegingsruimte", *(zie noot 3)* de burgemeester hoeft slechts (onder meer) sanitaire voorzieningen en communicatiemogelijkheden te bieden indien dat "redelijkerwijs nodig en mogelijk is", *(zie noot 4)* en er worden "zo mogelijk" voorzieningen getroffen voor het registreren van de opgehouden. *(zie noot 5)*

Aldus biedt het ontwerpbesluit eigenlijk weinig meer houvast dan artikel 154a, achtste lid, van de Gemeentewet zelf. Het is overigens maar zeer de vraag of het meer zou kunnen bieden. Zoals ook op verschillende plaatsen in de nota van toelichting wordt geconcludeerd,

is het vanwege de ongelijksoortigheid van de mogelijke ophoudingsplaatsen niet mogelijk om echt specifieke voorschriften op te nemen. *(zie noot 6)*

Alle in het ontwerpbesluit genoemde onderwerpen zouden - naar mag worden aangenomen - ook zonder het bestaan van het besluit worden betrokken bij het bepalen van de geschiktheid van een eventuele plaats van ophouding. Daarom is de Raad van oordeel dat het ontwerpbesluit niet noodzakelijk is. Nu artikel 154a, achtste lid, van de Gemeentewet bovendien niet verplicht tot het stellen van nadere regels, adviseert het college, mede gelet op aanwijzing 6 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, van het vaststellen van het ontwerpbesluit af te zien.

Volledigheidshalve wijst de Raad nog op het volgende.

2. Artikel 154a, achtste lid, van de Gemeentewet bepaalt: "De plaats van ophouding dient geschikt te zijn voor de opvang van de op te houden personen. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen hieromtrent nadere regels worden gesteld".

De nadere regels kunnen dus alleen betrekking hebben op de geschiktheid voor opvang. Het ontwerpbesluit vergt echter diverse voorzieningen die niet daarop betrekking hebben, maar zien op de rechtspositie van de opgehouden: informatie over de gang van zaken (artikel 4, eerste lid, onder d), voorzieningen voor het vastleggen van gegevens (artikel 5), facilitairen van het instellen van beroep en het verzoeken om een voorlopige voorziening (artikel 6). Die bepalingen vinden geen grondslag in artikel 154a, achtste lid, van de Gemeentewet en moeten dus reeds om die reden worden geschrapt.

Dit neemt niet weg dat de hier genoemde faciliteiten van belang zijn om te verzekeren dat de betrokkenen desgewenst toegang tot de rechter kunnen verkrijgen. Daarop zou de minister de gemeentebesturen bijvoorbeeld in een rondzendbrief kunnen wijzen.

3. Uit de aanhef en uit artikel 1, onderdeel a, van het ontwerpbesluit blijkt dat het ontwerpbesluit zowel betrekking heeft op de bestuurlijke ophouding op basis van artikel 154a, als op die op basis van artikel 176a van de Gemeentewet. Artikel 154a biedt een voorziening voor de voorzienbare situaties. Het is de bedoeling dat gemeentebesturen die voorzien dat zich een situatie zal voordoen waarin de bestuurlijke ophouding mogelijk zal worden toegepast, de bevoegdheid tot bestuurlijk ophouden uitwerken in een gemeentelijke verordening. Artikel 176a is een restbepaling, op grond waarvan de burgemeester in niet voorzienbare situaties tot bestuurlijke ophouding kan overgaan. *(zie noot 7)*

Als in een gemeente problemen worden voorzien en de gemeenteraad in verband daarmee een gemeentelijke verordening heeft vastgesteld, zal - naar de Raad aanneemt - doorgaans ook al bij voorbaat een plaats zijn aangewezen waar personen eventueel kunnen worden opgehouden. Omgekeerd zal, wanneer geen verordening is vastgesteld, evenmin zijn nagedacht over een voor ophouding geschikte plaats. Als dan onverhoopt moet worden opgetreden (op basis van artikel 176a van de Gemeentewet) kan zich het probleem voordoen dat er geen plaats beschikbaar is die reeds voldoet aan de eisen welke in het ontwerpbesluit zijn neergelegd. *(zie noot 8)* Overigens doet zich hetzelfde probleem voor als tijdens de effectuering van de ophouding blijkt dat de wel van tevoren aangewezen plaats over onvoldoende capaciteit beschikt. In die gevallen zal à la minute naar een andere, aanvullende plaats moeten worden gezocht. *(zie noot 9)*

De Raad meent dat het ontwerpbesluit voor deze situaties niet onverkort zou moeten (en kunnen) gelden en adviseert hierop in ieder geval in de nota van toelichting in te gaan.

4. De formulering van de eisen is klaarblijkelijk geïnspireerd op artikel 15 van het Besluit

beheer regionale politiekorpsen en de daarop gebaseerde Regeling politiecellencomplex. (zie *noot 10*)

In artikel 2, eerste lid, van het ontwerpbesluit is - net als in artikel 2, eerste lid, van de Regeling politiecellencomplex - bepaald dat de plaats van ophouding zodanig moet zijn ingericht dat opgehouden enen geen gelegenheid wordt gegeven tot ontvluchting, vernieling, brandstichting, verwonding van zichzelf of van anderen of zelfdoding. Deze algemene eis kan zeer wel worden gesteld aan politiecellen; in de Regeling politiecellencomplex is verder bepaald dat het in de cel aanwezige meubilair onwrikbaar aan een van de muren of de vloer van de cel bevestigd dient te zijn (artikel 9, tweede lid). Een dergelijke bepaling is niet opgenomen in het onderhavige ontwerpbesluit. Dat ligt voor de hand, nu bij een plaats van ophouding onder meer wordt gedacht aan opslagplaatsen, stadions, hangars en sporthallen, (zie *noot 11*) die normaal gesproken voor andere doeleinden worden gebruikt dan het herbergen van opgehouden enen.

Het ontbreken van een dergelijke bepaling doet de vraag rijzen of ooit voldaan zal kunnen worden aan artikel 2, eerste lid, van het ontwerpbesluit, zeker tegen de achtergrond van het regeringsstandpunt dat ophouding bij voorkeur niet dient plaats te vinden in politiecellen zelf. (zie *noot 12*) De nota van toelichting geeft ook blijk van twijfel op dit punt. Zo wordt bij artikel 4, derde lid, opgemerkt dat bij de keuze van de slaapvoorziening rekening dient te worden gehouden met de mogelijkheid dat eventueel harde onderdelen ervan als slag- of steekwapen kunnen worden gebruikt. In de toelichting op artikel 6 wordt opgemerkt dat de verstrekking van schrijfgerei achterwege kan blijven, zolang het verstrekken ervan gevaar oplevert voor de aanwezigen. De Raad voegt hieraan toe dat ook de in de toelichting op artikel 2 vermelde plaatsing van een tv-scherm veiligheidsproblemen kan opleveren. Tegen deze achtergrond adviseert de Raad artikel 2, eerste lid, van het ontwerpbesluit in ieder geval te laten vervallen.

5. In veel gevallen zullen de ophoudingsplaatsen ex artikel 154a van de Gemeentewet nog moeten worden ingericht. Dit betekent dat niet aanstonds aan alle vereisten van het ontwerpbesluit zal kunnen worden voldaan. Daarom beveelt de Raad aan daarmee rekening te houden bij het bepalen van het tijdstip van inwerkingtreding.

De Raad van State heeft mitsdien blijkens het vorenstaande bezwaar tegen het ontwerpbesluit en geeft U in overweging niet aldus te besluiten.

De Vice-President van de Raad van State

Nader rapport (reactie op het advies) van 20 april 2000

1. Bij het opstellen van het ontwerpbesluit is - zoals de Raad van State ook opmerkt - onderkend dat het vanwege de ongelijksoortigheid van de mogelijke ophoudingsplaatsen niet mogelijk is om eenduidig voor te schrijven dat op elke locatie een gelijk niveau van voorzieningen aanwezig moet zijn. Het onderhavige besluit beoogt daarom niet tot in detail voor te schrijven hoe de burgemeester aan zijn verplichtingen moet voldoen, maar verstrekt een aantal minimumwaarborgen die - met een zekere beoordelingsvrijheid - door hem in acht moeten worden genomen bij de uitoefening van zijn bevoegdheid tot bestuurlijke ophouding. Anders dan de Raad ben ik de opvatting toegedaan dat de praktijk zeker behoefte heeft aan

minimum-eisen zoals in onderhavig ontwerpbesluit opgenomen. Verder wordt door het stellen van enkele randvoorwaarden ook een zeker kader geboden dat bij de rechterlijke toetsing kan worden betrokken. De rechter toetst immers mede de wijze waarop een besluit tot bestuurlijke ophouding is uitgevoerd; de mate waarin de plaats van ophouding voldoet aan de in de amvb opgenomen (minimum)eisen dient daarbij te worden betrokken.

2. Wil aan enkele eisen omtrent de "rechtspositie van opgehouden" (o.a. de ophoudingsplaats moet mogelijkheden bieden om gegevens vast te leggen en voorzieningen om beroep te kunnen instellen) daadwerkelijk gevolg kunnen worden gegeven zodat - zoals de Raad ook vaststelt - de betrokkenen desgewenst toegang tot de rechter kunnen verkrijgen, dan zal dit consequenties moeten hebben voor de voorzieningen die op een locatie moeten worden getroffen. Anders dan de Raad ben ik van mening dat het de voorkeur verdient onder de geschiktheid van de plaats van ophouding ook enkele faciliteiten ten behoeve van de opgehouden te begrijpen waarmee wordt bewerkstelligd dat - anders dan bij een rondzendbrief, zoals de Raad suggereert - de rechtspositie van de opgehouden daadwerkelijk wordt gewaarborgd.

3. In het ontwerpbesluit is wat betreft de eisen aan de plaats van ophouding geen onderscheid gemaakt tussen bestuurlijke ophouding in voorzienbare situaties op grond van artikel 154a van de Gemeentewet en onvoorzienbare situaties op basis van artikel 176a van de Gemeentewet. Uitgangspunt is dat van tevoren wordt nagedacht over mogelijke locaties die kunnen worden gebruikt bij bestuurlijke ophouding. Ook in vorenbedoelde onvoorzienbare situaties geldt dat de geschiktheid van een locatie vooraf kan en moet worden bezien. Ook in situaties waarin de gemeenteraad geen verordening heeft vastgesteld moet namelijk aan een aantal minimumvoorzieningen worden voldaan op de ophoudingsplaats.

4. De aanbeveling van de Raad om het eerste lid van artikel 2 te schrappen, is overgenomen. De toelichting op dit artikel is aangescherpt.

5. Aangezien het zeer essentieel is dat aan de randvoorwaarden voor ophoudingsplaatsen wordt voldaan zal in april worden gestart met het geven van voorlichting aan gemeenten. Reeds nu zijn diverse gemeenten met het oog op het EK2000 al bezig met de voorbereiding op de toepassing van het instrument bestuurlijke ophouding en wordt al gekeken naar mogelijke ophoudingslocaties.

Uitstellen van de inwerkingtreding van het ontwerpbesluit is dus niet nodig en vanwege het uitgangspunt dat sowieso aan minimum-eisen moet worden voldaan, ook niet wenselijk.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

(1) Kamerstukken II 1998/99, 26 735, nr.3, blz.12.

(2) Artikel 2, tweede lid.

(3) Artikel 3.

(4) Artikel 4, eerste lid.

- (5) Artikel 5, eerste lid.
- (6) Bijvoorbeeld in de toelichting op de artikelen 3 en 4.
- (7) Kamerstukken II 1998/99, 26 735, nr.3, blz.10 en 11.
- (8) Deze opmerking is ook door de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gemaakt; kamerstukken II 1999/2000, 26 735, nr.4, blz.14.
- (9) Nota van toelichting, "Algemeen", vierde alinea.
- (10) Stcrt.1994, 64, blz.33.
- (11) Nota van toelichting, "Algemeen", tweede alinea.
- (12) Kamerstukken II 1999/2000, 26 735, nr.5, blz.24.