

Aan de Koningin

Datum
14 mei 2008

Ons kenmerk
2008-0000215798

Onderdeel
CZW/WVOB

Inlichtingen
E.A. Brijder
T (070) 426 7484
F

Uw kenmerk

Blad
1 van 11

Aantal bijlagen

Bezoekadres
Herengracht 17
2511 EG Den Haag

Postadres
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Internetadres
www.minbzk.nl

Onderwerp

Nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Gemeentewet, het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht ter regeling van de bevoegdheid van de burgemeester en de bevoegdheid van de officier van justitie tot het treffen van maatregelen ter bestrijding van voetbalvandalisme, ernstige overlast of ernstig belastend gedrag jegens personen of goederen (maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 1 oktober 2007, no. 07.003153, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 23 november 2007, nr. W04.07.0343/I, bied ik U hierbij aan.

Wij hebben ons terdege rekenschap gegeven van de opmerkingen die de Raad van State naar aanleiding van het wetsvoorstel heeft gemaakt. Dit heeft geleid tot wijzigingen in en aanvullingen op de memorie van toelichting. Ook in de wettekst is op een aantal onderdelen tegemoet gekomen aan de kritiek van de Raad van State. Waar wij oordelen dat er goede gronden zijn het advies van de Raad niet of niet volledig te volgen, hebben wij dat hierna toegelicht.

1. De Raad van State onderkent dat zich vormen van stelselmatige overlast in de publieke ruimte voordoen die de veiligheid en leefbaarheid ernstig bedreigen of aantasten, en is van mening dat de overheid hier een duidelijke verantwoordelijkheid heeft, zowel preventief als repressief. Dit neemt niet weg dat, aldus de Raad, aan de toekenning van nieuwe bevoegdheden steeds een analyse ten grondslag moet liggen van het probleem dat het scheppen van deze bevoegdheden noodzakelijk maakt en aldus moet rechtvaardigen. De Raad mist in de toelichting een uitgewerkte, grondige analyse van de oorzaken en verschijningsvormen van voetbalvandalisme. Ook op het punt van andere vormen van overlast, al dan niet in de publieke ruimte, vindt de Raad de toelichting summier. Hier ontbreekt naar zijn mening eveneens een analyse die duidelijk zou moeten maken in hoeverre deze beide andere typen van overlast, in hun oorzaken en

Datum
14 mei 2008

Ons kenmerk
2008-0000215798

Onderdeel
CZW/WVOB

Blad
2 van 11

verschijningsvormen, vergelijkbaar zijn met voetbalvandalisme, of daarvan zo zeer verschillen dat een daarop afgestemde eigen aanpak aangewezen is. Aan het advies van de Raad is gevolg gegeven in die zin dat de toelichting op een aantal belangrijke onderdelen is aangevuld in de door de Raad voorgestelde zin, ter onderbouwing van de noodzaak voor het introduceren van de voorgestelde nieuwe bevoegdheden van de burgemeester en de officier van justitie. Wij verwijzen daarvoor in het bijzonder naar paragraaf 2 van de toelichting. Over de verschillen tussen voetbalvandalisme en andere vormen van groepsgebonden overlast in de publieke ruimte kan het volgende worden opgemerkt. Bij overlast in de openbare ruimte door groepen jongeren gaat het veelal om structurele overlast in een bepaalde wijk of een bepaald deel van de wijk, waarbij in belangrijke mate steeds dezelfde personen betrokken zijn. Bij voetbalvandalisme gaat het weliswaar ook voor een groot deel om steeds dezelfde kring van personen, maar er zijn twee belangrijke verschillen met andere vormen van structurele overlast. Ten eerste is voetbalvandalisme meer gebonden aan bepaalde evenementen (risicowedstrijden) dan aan bepaalde gebieden en ten tweede heeft voetbalvandalisme een gemeentegrensoverschrijdend karakter. Deze verschillen hebben ons ertoe gebracht om het mogelijk te maken dat de meldingsplicht die de burgemeester op kan leggen, zich kan uitstrekken tot een andere gemeente dan de gemeente waar de ordeverstoring wordt verwacht. Op deze wijze kunnen bezoekende hooligans bij uitwedstrijden van hun club "buiten de deur" worden gehouden, omdat zij zich dan in hun woonplaats moeten melden ten tijde van de wedstrijd. Ten slotte wijzen wij erop dat gedrag dat ernstig belastend is voor personen van een andere aard is dan gewone overlast. Dit gedrag ziet in het bijzonder op het aanhoudend ernstig lastigvallen van slachtoffers of getuigen. Dit verschil komt ook tot uitdrukking in de strafmaat: het handelen in strijd met een gedragsaanwijzing die is gegeven op grond van de vrees voor ernstig belastend gedrag jegens personen, wordt krachtens het voorgestelde artikel 184a Sr met een zwaardere straf bedreigd dan het handelen in strijd met een gedragsaanwijzing, gegeven op een van beide andere gronden (vrees voor herhaling van verstoring van de openbare orde of vrees voor herhaald gevaar voor goederen).

2. De Raad van State deelt het standpunt van VNG en NGB dat er, na de uitbreiding van de bijzondere bevoegdheden van de afgelopen jaren, bepaald behoefte bestaat aan een visie op de rol van de burgemeester ten aanzien van de openbare orde. Dat ook wij dit standpunt delen, blijkt uit de afspraken die hierover in het bestuursakkoord zijn gemaakt. Het onderzoek naar bestaande en nieuwe bestuurlijke en bestuursrechtelijke maatregelen op het terrein van veiligheid, overlast in het publieke domein en handhaving van de openbare orde, waarnaar de Raad verwijst en dat inmiddels is afgerond, zal uiteraard worden betrokken bij het ontwikkelen van voornoemde visie. Waar dit relevant is, zal de verhouding van de bevoegdheden van de burgemeester tot die van de officier



Datum
14 mei 2008

Ons kenmerk
2008-0000215798

Onderdeel
CZW/WVOB

Blad
3 van 11

van justitie daarbij ook aan de orde komen. In de toelichting wordt hier nader op ingegaan.

Anders dan de Raad, zijn wij van mening dat er geen reden is om het voorstel ten aanzien van het burgemeestersbevel aan te houden totdat de aangekondigde visie op de openbareordeportefeuille van de burgemeester is ontwikkeld. Hoewel niet doorslaggevend, is daarbij van belang dat in het bestuursakkoord is afgesproken dat het 'moratorium' op uitbreiding van de openbareordebevoegdheden van de burgemeester niet geldt voor de bevoegdheid, voorgesteld in het voorliggende wetsvoorstel. De urgente noodzaak om de burgemeester te voorzien van nieuwe bevoegdheden zoals die welke nu worden voorgesteld, is in de toelichting - zoals hiervoor aangegeven - nader onderbouwd.

Ook wijzen wij erop dat in vergelijking met de andere bijzondere bevoegdheden van recente aard die de Raad noemt (cameratoezicht, bestuurlijk ophouden, preventief fouilleren, sluiting van overlast gevende panden en huisverbod bij huiselijk geweld) de thans voorgestelde bevoegdheid veel meer voortbouwt op de al bestaande mogelijkheden voor de burgemeester om gebiedsverboden op te leggen aan notoire ordeverstoorders op grond van de APV en artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet. Nieuw is de langere duur van het verbod, alsmede de mogelijkheid tot het opleggen van een groepsverbod en een meldingsplicht. Alles afwegende, zien wij geen reden het voorstel op het punt van het burgemeestersbevel te heroverwegen.

3a. Materiaal over de frequentie en wijze waarop de bestaande bevoegdheden worden toegepast, is beschikbaar in de vorm van lokale evaluaties, bijvoorbeeld door lokale gezagsdriehoeken. Het betreft de op grond van artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet of de APV opgelegde reguliere gebiedsverboden. Deze evaluaties zijn vooral resultaatsevaluaties waaruit dus een beeld kan worden afgeleid over aantallen opgelegde verboden in een bepaalde periode. Een voorbeeld van een dergelijke evaluatie - de evaluatie van de gebiedsontzeggingen in Rotterdam in 2002-2003 - was al opgenomen in de toelichting. Het effect van gebiedsverboden als zodanig bij het terugdringen van overlast laat zich evenwel niet eenvoudig verklaren. Gemeenten passen het instrument toe als onderdeel van een integrale aanpak. Of terugdringing van overlast uitsluitend aan dat instrument is toe te schrijven, is daarom moeilijk vast te stellen. Dat neemt niet weg dat ook het bestaande instrumentarium niet altijd toereikend is, zoals wij op verschillende plaatsen in de toelichting hebben betoogd.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad van State hebben wij de paragrafen over de verhouding van de voorgestelde bevoegdheden tot het bestaande instrumentarium verder aangevuld met passages over de mogelijkheden en onmogelijkheden van gebiedsverboden krachtens artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet. Daarnaast hebben wij in de toelichting in hoofdstuk 2 van de toelichting uitgebreider aandacht besteed aan de beschrijving van de overlastproblematiek en de daarbij relevante documenten. Ten slotte hebben wij



Datum
14 mei 2008

Ons kenmerk
2008-0000215798

Onderdeel
CZW/WVOB

Blad
4 van 11

hoofdstuk 7 van de toelichting wat betreft de inschatting van de lasten voor de uitvoering verder aangevuld op basis van uitkomsten van nader onderzoek dat wij hiernaar hebben laten verrichten.

3b. De Raad van State vraagt in het bijzonder aandacht voor twee bestaande bestuurlijke bevoegdheden: het gebiedsverbod dat door de burgemeester kan worden opgelegd op basis van artikel 172 van de Gemeentewet of op grond van de APV, en het samenscholingsverbod op basis van (een noodverordening ingevolge) de Gemeentewet of op grond van de APV. De Raad adviseert in de toelichting nader in te gaan op deze twee bevoegdheden, en een eventuele opvatting dat de mogelijkheden die zij bieden ontoereikend zijn, houdbaar te motiveren.

Het gaat bij ernstige groepsgebonden overlast om een dringende problematiek, waarbij een gebiedsverbod voor de duur van twaalf weken - waaraan de Raad refereert - zonder de mogelijkheid van verlenging en zonder de mogelijkheid het gebiedsverbod te combineren met een meldingsplicht, niet altijd een afdoende oplossing biedt. Bovendien is van belang dat er tot nu toe niet een duidelijke lijn in de jurisprudentie valt te ontwaren met betrekking tot de maximumduur van een gebiedsverbod op grond van artikel 172 van de Gemeentewet of op grond van de APV. De Raad van State doet de suggestie artikel 172 van de Gemeentewet zodanig aan te passen dat buiten twijfel wordt gesteld dat een bevel op basis van dat artikel ook voor een langere periode kan gelden, en het mogelijk wordt het bevel vergezeld te doen gaan van een meldingsplicht. Wij nemen deze suggestie niet over. Juist omdat het gaat om een relatief zwaar instrument, behoort dat naar onze mening geen onderdeel te zijn van de 'lichte' bevelsbevoegdheid, die er mede toe dient een zich concreet voordoende ordeverstoring onmiddellijk te kunnen beëindigen.

Evenmin delen wij de opvatting van de Raad dat het niet passend is dat het geven van een bevel als het onderhavige, dat moet werken voor een langere periode, in handen wordt gelegd van het bestuur. Het bevel is gericht op de voorkoming van verdere verstoring van de openbare orde. Dit is bij uitstek een taak van het bestuur. Natuurlijk moet worden gelet op de proportionaliteit van de maatregel. Overigens zijn wij bij nadere overweging tot de conclusie gekomen dat een maximumduur - na verlenging - van één jaar in dat kader te ver gaat en hebben wij daarom de maximumduur teruggebracht tot negen maanden (drie maanden met de mogelijkheid om ten hoogste tweemaal voor een periode van drie maanden te verlengen). Daarmee is onzes inziens voldaan aan de eis van proportionaliteit, en is het passend deze te leggen in handen van het bestuur. De Raad van State vraagt voorts aandacht voor het instrument van het samenscholingsverbod op basis van (een noodverordening ingevolge) de Gemeentewet of van de APV. De gerichte handhaving van het samenscholingsverbod waaraan de Raad refereert, wordt sinds enige maanden toegepast in Utrecht en Den Haag. In die zin is de memorie van toelichting aangepast. Dit neemt niet weg dat het middel van gerichte handhaving niet in alle gevallen een volwaardig alterna-



Datum
14 mei 2008

Ons kenmerk
2008-0000215798

Onderdeel
CZW/WVOB

Blad
5 van 11

tief is voor een individuele gebiedsgerichte maatregel zoals het gebiedsverbod, opgelegd door de burgemeester. Het samenscholingsverbod krachtens de APV is immers een algemeen verbod. Overtreding daarvan is in strafrechtelijke zin geen misdrijf, zoals overtreding van een door de burgemeester opgelegd individueel gebiedsverbod, maar een overtreding. Bovendien kan twijfel bestaan of ieder groepsgewijs bijeenkomen van personen kan worden aangemerkt als samenschooling. Verwezen zij naar de uitspraken van de kantonrechter te Utrecht op 13 februari 2008, waartegen het openbaar ministerie overigens hoger beroep heeft ingesteld.

Daarnaast is van belang dat het vaststellen van een (gericht) handhavingsbeleid met betrekking tot het samenscholingsverbod geen besluit is waartegen voor betrokkene de mogelijkheid van bezwaar en beroep openstaat. Hij kan het handhavingsbeleid pas aanvechten in een strafproces, wanneer hij wordt vervolgd wegens overtreding van het samenscholingsverbod krachtens de APV. Indien de burgemeester een gebiedsverbod oplegt, kan betrokkene als belanghebbende desgewenst onmiddellijk het besluit zelve aanvechten met een bezwaarschrift, eventueel gevolgd door een beroep bij de bestuursrechter. Ook kan hij een voorlopige voorziening vragen.

In de praktijk (Utrecht, Den Haag) blijkt er een duidelijke behoefte te bestaan aan een bevoegdheid om in het belang van de handhaving van de openbare orde ongewenste groepsvorming tegen te gaan. Voor ons is dit reden geweest om een dergelijke bevoegdheid op te nemen in artikel 172a van de Gemeentewet. De burgemeester kan daardoor naast of in de plaats van het opleggen van een gebiedsverbod de overlastpleger een bevel geven zich niet in een of meer bepaalde delen van de gemeente op een voor het publiek toegankelijke plaats zonder redelijk doel met meer dan drie andere personen in groepsverband op te houden. Dit is derhalve niet een voor een ieder geldend samenscholingsverbod als bedoeld in de APV, maar een individuele gebiedsgerichte maatregel die ongewenste groepsvorming tegengaat. De maatregel is niet gericht tegen de groep als zodanig, maar tegen een of meer individuen in de groep. Er hoeft geen sprake te zijn van samenschooling in de zin van de APV. In de memorie van toelichting wordt nader ingegaan op de betekenis en reikwijdte van deze maatregel.

De Raad van State refereert ook aan een samenscholingsverbod op basis van een noodverordening. Daarvan kan alleen sprake zijn in geval van oproerige beweging, van andere ernstige wanordelijkheden of van rampen of zware ongevallen, dan wel van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan (artikel 175, eerste lid, juncto artikel 174, eerste lid, van de Gemeentewet). Het wetsvoorstel heeft evenwel betrekking op ernstige, structurele overlast van groepen, en niet op acute, grootschalige wanordelijkheden.

4. Naar onze mening trekt de Raad van State te vergaande consequenties uit de voorgestelde samenloopregeling (thans opgenomen in het voorgestelde artikel 172a, derde lid, van de Gemeentewet). Vooropstaat dat in die gevallen



Datum
14 mei 2008

Ons kenmerk
2008-0000215798

Onderdeel
CZW/WVOB

Blad
6 van 11

waarin wordt overwogen een langdurig gebiedsverbod op te leggen, in de lokale driehoek altijd bestuurlijk overleg op gevalsniveau zal worden gevoerd. Dat is niet, zoals de Raad veronderstelt, een praktisch probleem, maar reeds nu de gangbare praktijk bij de aanpak van ernstige groepsgebonden overlast en een waarborg voor een goede afstemming tussen burgemeester en officier van justitie over de te treffen maatregelen. Ook wordt steeds vaker binnen veiligheidshuizen gewerkt aan een gezamenlijke aanpak van personen die bij herhaling problemen veroorzaken door verstoring van de openbare orde of het plegen van strafbare feiten in groepsverband.

Het is ook geenszins zo dat het voor de burgemeester moeilijk wordt een consequent beleid te voeren, omdat hij incidenteel zou moeten wijken voor de officier van justitie. Hoofdreël is dat de burgemeester niet optreedt als de officier van justitie de verdachte een gedragsaanwijzing geeft in de vorm van een gebiedsverbod voor hetzelfde gebied als waarvoor de burgemeester een gebieds- of groepsverbod overweegt op te leggen. De officier van justitie zal bezien of strafrechtelijk optreden geboden is, gelet op de ernst van de feiten of de persoon van de verdachte. Is dit het geval, dan zal hij een gedragsaanwijzing opleggen en wordt langs die weg tevens het beleid van de burgemeester geëffectueerd. Als de officier van justitie niet een gebiedsverbod als hiervoor bedoeld oplegt, dan blijft de burgemeester bevoegd zelf een gebieds- of groepsverbod op te leggen.

Bovendien benadrukken wij dat de samenloopregeling alleen geldt voor de nieuwe bevoegdheid, bedoeld in artikel 172a, van de Gemeentewet, en dus niet voor bestaande bevoegdheden van de burgemeester zoals de bevelsbevoegdheid op grond van artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet en de bevoegdheid om op grond van de APV een gebiedsverbod op te leggen.

Omdat ook het verbod om zich zonder redelijk doel in groepsverband op een voor het publiek toegankelijke plaats op te houden, zich beperkt tot een of meer bepaalde delen van de gemeente (zie onder 12), geldt de samenloopregeling daarvoor op dezelfde wijze.

5a. Wij zijn het met de Raad van State eens dat de omschrijving van personen die met verstoringen van de openbare orde in verband kunnen worden gebracht, voldoende nauwkeurig zal moeten zijn. De woorden "rechtstreeks in verband" lijken daarvoor in het onderhavige wetsvoorstel, anders dan in het wetsvoorstel bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid (30 566), inderdaad te onbepaald. Wij hebben op dit punt derhalve het advies van de Raad overgenomen en ter precisering bepaald dat een bevel mede kan worden gegeven aan personen die een leidende rol hebben gehad bij het herhaaldelijk groepsgewijs verstoren van de openbare orde.

5b. De Raad adviseert de eis dat het gebiedsverbod noodzakelijk is met het oog op de handhaving van de openbare orde, te preciseren door het criterium "ernstige vrees voor verstoring van de openbare orde".



Datum
14 mei 2008

Ons kenmerk
2008-0000215798

Onderdeel
CZW/WVOB

Blad
7 van 11

Naar aanleiding van dit advies hebben wij gezien of de door de Raad aangehaalde eis precisering behoeft. Naar ons oordeel is dat inderdaad het geval. Overeenkomstig het advies van de Raad is het criterium "indien dat noodzakelijk is met het oog op de handhaving van de openbare orde" vervangen door "bij ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde". Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat het niet gaat om ernstige vrees voor het ontstaan van een concrete ordeverstoring, maar om ernstige vrees dat zonder ingrijpen van de burgemeester het overlastgevend gedrag zal worden voortgezet.

6. Het is verheugend dat de Raad van State meent dat met de voorgestelde gedragsaanwijzing van de officier van justitie voorzien wordt in een belangrijke nieuwe bevoegdheid van de officier van justitie. De Raad wijst erop dat de mogelijkheid de strafrechter een grotere rol te geven bij de beslissingen over de gedragsaanwijzing, in de memorie van toelichting niet aan de orde komt. Ook wijst de Raad erop dat de bevoegdheid van de officier van justitie raakt aan bestuurlijke bevoegdheden. De Raad meent dat dit aan de orde moet komen in de te ontwikkelen visie op de rol van de burgemeester, waarin de raakvlakken van diens rol met de justitiële taken aan de orde komen.

Met de Raad zijn wij van mening dat buiten twijfel dient te zijn dat de voorgestelde bevoegdheid van de officier van justitie tot het geven van een gedragsaanwijzing is geplaatst binnen de strafvordering en dat dit een bevoegdheid betreft ten behoeve van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Hierover kan onzes inziens geen misverstand bestaan nu de voorgestelde bevoegdheid wordt opgenomen in het Wetboek van Strafvordering - artikel 509hh - en door de officier van justitie slechts kan worden toegepast jegens de verdachte van een strafbaar feit. Bovendien wordt de gedragsaanwijzing door de officier van justitie gegeven vooruitlopend op de berechting van de verdachte.

De Raad van State adviseert de voorgestelde bevoegdheid van de officier van justitie een gedragsaanwijzing te geven, aan te passen in die zin dat deze wordt beperkt tot een korte periode (bijvoorbeeld 14 dagen), waarna de officier van justitie zo nodig voortzetting van de maatregel kan vorderen bij de rechter. Ter onderbouwing hiervan wijst de Raad erop dat de gedragsaanwijzing kan worden opgelegd aan een onveroordeelde en dat deze een beperking van de bewegingsvrijheid van de verdachte betekent. De Raad onderkent dat het onpraktisch is in het begin al de rechter in te schakelen, vanwege het belang dat snel moet worden gehandeld. Anders dan de Raad lijkt te veronderstellen hangt dit evenwel niet samen met de termijn van zes uren die geldt voor het ophouden voor onderzoek (artikel 61 Sv) waarbinnen de officier van justitie de gedragsaanwijzing zou moeten geven. De officier van justitie kan ook na die termijn een gedragsaanwijzing geven. Wel kan het, in het belang van de voorkoming van nieuwe strafbare feiten, van belang zijn dat de gedragsaanwijzing zo snel mogelijk wordt gegeven. Zoals in paragraaf 8 van de memorie van toelichting is vermeld, in reactie op het advies van het openbaar ministerie, is er mede om die reden er vanaf gezien het geven van de gedragsaanwijzing te koppelen aan het uitreiken



Datum
14 mei 2008

Ons kenmerk
2008-0000215798

Onderdeel
CZW/WVOB

Blad
8 van 11

van de dagvaarding, omdat voor het opstellen van de dagvaarding aanvullend onderzoek nodig kan zijn.

Buiten de snelheid van handelen die geboden kan zijn, menen wij dat er ook andere redenen zijn om de bevoegdheid tot het geven van een gedragsaanwijzing neer te leggen bij de officier van justitie, ook indien de gedragsaanwijzing een langere periode beslaat. Dat - zoals de Raad vaststelt - de gedragsaanwijzing kan worden opgelegd aan een onveroordeelde en een beperking van de bewegingsvrijheid van de verdachte kan betekenen, staat daaraan naar onze mening niet in de weg. Verschillende argumenten spelen hierbij een rol. Ten eerste is van veel belang dat de verdachte tegen de gedragsaanwijzing in beroep kan komen bij de raadkamer van de rechtbank. De toegang tot de rechter is dus, evenals bij de voorgestelde bevoegdheid van de burgemeester, verzekerd. Niet valt in te zien waarom verdergaande betrokkenheid van de rechter bij de bevoegdheid van de officier van justitie geboden is, terwijl dit niet het geval zou zijn bij de bevoegdheid van de burgemeester. Weliswaar kan een gedragsaanwijzing van de officier van justitie de bewegingsvrijheid beperken, dan wel in bepaalde gevallen de persoonlijke levenssfeer, echter niet in die mate dat rechterlijke tussenkomst is aangewezen. De voorgestelde maatregelen betreffen geen vrijheidsontneming, zodat niet op grond van artikel 5 EVRM de tussenkomst van een rechter geboden is.

In het strafrecht is voorts - juist omdat de gedragsaanwijzing wordt gegeven aan een onveroordeelde, namelijk een verdachte (tegen wie ernstige bezwaren bestaan) - hierbij een taak voor de officier van justitie weggelegd. Het treffen van voorlopige maatregelen ter voorkoming van strafbare feiten van verdachten past bij de taak van de officier van justitie. Bekend is de bevoegdheid van artikel 28 van de Wet op de economische delicten (WED), betreffende de bevoegdheid van de officier van justitie voorlopige maatregelen te bevelen in zaken die economische delicten betreffen, voor de duur van zes maanden. Artikel 29 van de WED kent een vergelijkbare maar verdergaande bevoegdheid voor de rechter. In geval van economische delicten is dit passend, gelet op de aard van de maatregelen. Deze betreffen stillegging of onderbewindstelling van de onderneming, maatregelen die een ander karakter dragen dan de gedragsaanwijzing waarop het wetsvoorstel ziet. Deze laatste betreft een op het gedrag van de persoon toegesneden maatregel, waarbij de concrete gedragingen van deze persoon betrokken worden. Het zou minder passend zijn, wanneer de rechter hiermee belast zou zijn, terwijl hij kort daarna bij de berechting van de verdachte een oordeel moet geven over diezelfde gedragingen. Zoals in paragraaf 3.2.2. van de memorie van toelichting is beschreven, is de gedragsaanwijzing immers een voorlopige maatregel die de officier van justitie oplegt, vooruitlopend op de berechting van de verdachte. De officier van justitie zal ter zitting oplegging van een voorwaardelijke straf kunnen vorderen, met als bijzondere voorwaarde een gedragsvoorwaarde die overeenkomt met de door hem reeds gegeven gedragsaanwijzing. De rechter kan deze vordering dan beoordelen zonder dat hij eerder reeds hierover een beslissing heeft genomen.



Datum
14 mei 2008

Ons kenmerk
2008-0000215798

Onderdeel
CZW/WVOB

Blad
9 van 11

Gelet op de voorgaande argumenten is een grotere betrokkenheid van de rechter bij het geven van een gedragsaanwijzing niet nodig en evenmin aangewezen.

6a. De Raad van State wijst erop dat het verband met de strafvervolgning feitelijk verdwenen is als de officier van justitie de verdachte niet dagvaardt dan wel de zaak niet afdoet met een strafbeschikking. De Raad adviseert hieraan tegemoet te komen door de eis te stellen dat de gedragsaanwijzing vervalt tenzij de verdachte binnen 90 dagen na oplegging van de gedragsaanwijzing wordt gedagvaard. Met de Raad menen wij dat er een verband is tussen de strafvervolgning en het geven van de gedragsaanwijzing. In paragraaf 3.2.2. van de memorie van toelichting komt het voorlopige karakter van de gedragsaanwijzing helder tot uitdrukking.

Met de Raad van State menen wij dat het gewenst is dit sterker tot uitdrukking te brengen in de wettekst. Daartoe is in het vierde lid van artikel 509hh bepaald dat de officier van justitie de gedragsaanwijzing niet kan verlengen indien hij de verdachte niet vervolgt. Hierbij is er rekening mee gehouden dat, zoals de Raad zelf ook vermeldt, de mogelijkheid bestaat dat de officier van justitie niet komt tot dagvaarding maar dat hij de zaak afdoet met een strafbeschikking.

6b. Naar aanleiding van het advies van de Raad is de laatste zin van artikel 509hh, vierde lid, Sv aangepast in die zin dat de rechter tevens bevoegd is de gedragsaanwijzing te wijzigen. Hiermee heeft de rechter in eerste aanleg alle mogelijkheden ter beschikking om te voorkomen dat een gedragsaanwijzing langer zou voortduren, dan wel in een andere vorm zou voortduren, dan door hem wenselijk geacht. De voorziening als door de Raad geadviseerd, dat de gedragsaanwijzing bij het afkomen van een strafrechterlijk vonnis van rechtswege vervalt, kan dan achterwege blijven.

7. Overeenkomstig het advies van de Raad is onderdeel d van het tweede lid van het voorgestelde artikel 509hh Sv nader bezien. De formulering is aangescherpt en de memorie van toelichting is aangepast. Zoals de Raad opmerkt, zal begeleiding gericht zijn op gedragsverandering, die veelal pas na verloop van tijd bestendigt. Het kan evenwel van groot belang zijn dat de verdachte daaraan zo spoedig mogelijk gaat werken. Het zou een gemiste kans zijn wanneer de officier van justitie een gedragsaanwijzing die dit kan bevorderen, niet zou kunnen geven. Zoals uit de gewijzigde formulering en toelichting blijkt, betreft het begeleiding die reeds is aangevangen of die van een beperkt karakter is. Dit neemt niet weg dat ook dit een belangrijke stap kan zijn in de gedragsverandering van de verdachte die kan bijdragen aan het - ook op korte termijn - voorkomen van strafbaar gedrag.

8. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is het voorgestelde artikel 184a Sr heroverwogen en herzien. Zoals de Raad opmerkt, wijst het openbaar ministerie er in zijn advies op dat voorlopige hechtenis alleen toelaat-



Datum
14 mei 2008

Ons kenmerk
2008-0000215798

Onderdeel
CZW/WVOB

Blad
10 van 11

baar is bij ernstig, direct gevaar voor gezondheid of veiligheid van personen. Ook wijst het openbaar ministerie op het anticipatiegebod van artikel 76a, derde lid, Sv en betwijfelt het openbaar ministerie of op grond van het voorgestelde artikel 184a Sr wel een vrijheidsstraf zal kunnen worden opgelegd. Zoals in de memorie van toelichting al is vermeld, zijn er uitzonderlijke gevallen denkbaar waarin dit wel aan de orde kan zijn. In het bijzonder in geval van verdenking van een strafbaar feit waarbij vrees bestaat voor ernstig belastend gedrag van de verdachte jegens personen kan dit zich voordoen. Het betreft hinderlijk volgend of intimiderend gedrag van de verdachte jegens bijvoorbeeld het slachtoffer of een getuige. Indien de verdachte in strijd handelt met een gedragsaanwijzing die hij op deze grond heeft gekregen - bijvoorbeeld een verbod om zich te bevinden in de straat waar het slachtoffer woont, of een verbod om contact te zoeken met een getuige - dan kan dit dermate ernstig zijn dat een grond voor voorlopige hechtenis aanwezig is. Teneinde te verhelderen dat alleen in deze gevallen de bijzondere regeling van artikel 184a Sr van toepassing is, is het artikel hieraan aangepast.

9. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is de formulering van de desbetreffende zinsnede van het voorgestelde eerste lid van artikel 509hh Sv aangescherpt. Hierbij zij opgemerkt dat het vereiste dat het moet gaan om een verdachte tegen wie ernstige bezwaren bestaan, in het Wetboek van Strafvordering een bekend vereiste is dat niet ruim of vaag is. Dit criterium wordt onder andere gebruikt in de artikelen 67, derde lid, en 151b, eerste lid, Sv. Ook de eis dat het moet gaan om ernstig belastend gedrag is niet vaag. Deze eis voorkomt dat elk belastend gedrag voldoende zou kunnen zijn voor het geven van een gedragsaanwijzing. De aanscherping is aangebracht doordat is vermeld dat er verband moet zijn tussen het strafbare feit waarvan de verdachte wordt verdacht en het belastende gedrag dat wordt gevreesd. Zoals in de memorie van toelichting aangegeven, gaat het bijvoorbeeld om het aanhoudend lastig vallen van slachtoffers of van getuigen.

10. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is het derde lid van artikel 509hh Sv aangevuld.

11. De redactionele kanttekeningen van de Raad zijn voor een groot deel overgenomen. De artikelen 172a en 172b van de Gemeentewet zijn samengevoegd tot één artikel, waarbij echter op een aantal onderdelen is afgeweken van het voorstel van de Raad.

12. Aan artikel 172a van de Gemeentewet is toegevoegd de bevoegdheid van de burgemeester om een persoon te bevelen zich niet in een of meer bepaalde delen van de gemeente op een voor het publiek toegankelijke plaats zonder redelijk doel met meer dan drie anderen in groepsverband op te houden



Datum
14 mei 2008

Ons kenmerk
2008-0000215798

Onderdeel
CZW/WVOB

Blad
11 van 11

(eerste lid, onderdeel b). De reden voor deze toevoeging is hiervoor nader toegelicht (zie 3.b).

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoot van Justitie, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,

Mevrouw dr. G. ter Horst

