



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Handreiking Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast

*Nieuwe bevoegdheden voor de aanpak van
(voetbalgerelateerde) overlast van groepen en individuen*



Handreiking Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast

*Nieuwe bevoegdheden voor de aanpak van
(voetbalgerelateerde) overlast van groepen en
individuen*

Voorwoord door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, tevens Minister van Justitie	5
1. Inleiding	7
1.1 Waarom deze handreiking?	7
1.2 Waar zijn deze bevoegdheden voor bedoeld en wat is de reikwijdte van deze handreiking?	8
1.3 Status van de handreiking	11
1.4 Hoe is de handreiking tot stand gekomen?	12
1.5 Leeswijzer	12
2. Nieuwe bevoegdheden in de Gemeentewet, Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering	13
2.1 Waarom zijn deze bevoegdheden noodzakelijk?	13
2.2 Verkorte inhoud van de nieuwe bevoegdheden in de Gemeentewet, het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering	14
2.3 Termijnen	16
2.4 Verhouding tot andere instrumenten wat betreft voetbal	17
2.5 Vereisten Algemene wet bestuursrecht en de rechtsbescherming	22
2.5.1 Vereisten uit de Algemene wet bestuursrecht	22
2.5.2 Geen mandaat	24
2.5.3 Rechtsbescherming	24
2.6 Actoren en verantwoordelijkheden in de aanpak van voetbalvandalisme	24
2.6.1 Burgemeester	24
2.6.2 Openbaar Ministerie	25
2.6.3 De samenloopregeling	26
2.6.4 Politie	26
2.6.5 Centraal Informatiepunt Voetbalvandalisme	27
2.6.6 KNVB	28
2.6.7 Betaald Voetbal Organisatie	28
3. Gebiedsverbod	29
3.1 Gebiedsverbod, artikel 172a, eerste lid, onderdeel a, van de Gemeentewet	29
3.2 Voorwaarden waaronder een gebiedsverbod kan worden opgelegd	30
3.3 Proportionaliteit van het gebiedsverbod	30
3.4 Stappenplan voor gemeenten bij het opleggen van een gebiedsverbod	31
4. Groepsverbod	33
4.1 Groepsverbod, artikel 172a, eerste lid, onderdeel b, van de Gemeentewet	33
4.2 Voorwaarden waaronder een groepsverbod kan worden opgelegd	34
4.3 Proportionaliteit van het groepsverbod	34
4.4 Stappenplan voor gemeenten bij het opleggen van een groepsverbod	35

5. Meldingsplicht	37
5.1 Meldingsplicht opgelegd door de burgemeester	37
5.2 Voorwaarden waaronder een meldingsplicht kan worden opgelegd	38
5.3 Proportionaliteit van de meldingsplicht	39
5.4 Stappenplan voor gemeenten bij het opleggen van een meldingsplicht door de burgemeester	39
5.5 Intergemeentelijke meldingsplicht	40
5.6 Meldingsplicht en de politie	43
6. Specifieke strafrechtelijke zaken	45
6.1 De gedragsaanwijzing door de officier van justitie	45
6.2 Meldingsplicht	45
6.3 Handhaving (strafrechtelijke handhaving, artikel 184 en 184a Wetboek van Strafrecht)	46
6.4 Strafbaarstelling van het verschaffen van gelegenheid, middelen of inlichtingen tot het plegen van geweld tegen personen of goederen (artikel 141a Wetboek van Strafrecht)	47
7. Dossiervorming	48
7.1 Dossiervorming en de gemeente	48
7.1.1 Opbouw dossier	49
7.1.2 Samenstelling dossier	50
7.1.3 Verschil in de dossiers van de burgemeester en de officier van justitie	51
7.2 Dossiervorming en de politie	52
8. Informatie- uitwisseling	53
8.1 Informatie- uitwisseling voor het bestuurlijke dossier van de burgemeester	53
8.2 Informatie- uitwisseling van het Openbaar Ministerie aan de burgemeester	54
8.3 Veiligheidshuis	55
Bijlagen:	56
- Bijlage I: De tekst van de artikelen 172a Gemeentewet, 509hh Wetboek van Strafvordering en 141a en 184a Wetboek van Strafrecht	57
- Bijlage II: Begrippen	60

Voorwoord

Nederland ondervindt al lange tijd onaanvaardbare vormen van overlast in wijken, bij evenementen maar ook rondom wedstrijden in het betaald voetbal. Het gaat hierbij om ernstig overlastgevend gedrag dat bij voortduring wordt herhaald en maatschappelijk onaanvaardbaar is. Ingrijpen is noodzakelijk om de voortzetting van deze overlast te beëindigen. Met de al bestaande strafrechtelijke en bestuursrechtelijke instrumenten kon echter onvoldoende adequaat tegen ordeverstoorders worden opgetreden. Uit de praktijk kwam naar voren dat er behoefte is aan instrumenten waarmee snel, preventief en langdurig kan worden opgetreden tegen herhaaldelijke overlast. Met de nieuwe bevoegdheden van de burgemeester en de officier van justitie wordt in deze behoefte voorzien.

De nieuwe bevoegdheden van de burgemeester en de officier van justitie zijn een belangrijke toevoeging aan het bestaande instrumentarium. Met de nieuwe bevoegdheden kunnen de burgemeester, de politie en het Openbaar Ministerie vormen van aanhoudende overlast en voetbalvandalisme eerder en adequater aanpakken, kan preventief worden ingegrepen en kan het groepsproces worden doorbroken door het scheiden van voorlopers en meelopers. Hierbij is wel van belang dat alle partijen in de veiligheidsketen samenwerken om de mogelijkheden die voorhanden zijn ten volle te benutten. Zeker de bestrijding van voetbalvandalisme vraagt om samenwerking tussen de partijen in de veiligheidsketen, de KNVB en de Betaald Voetbalorganisaties. Voetbal-vandalisme is een landelijk probleem. Daarom is een eenduidige aanpak van ordeverstoorders rondom wedstrijden uit het betaald voetbal van groot belang. Om deze eenheid in de aanpak van ordeverstoorders te bereiken en om u te helpen bij de implementatie en uitvoering van de bevoegdheden, bied ik u deze handreiking met stappenplannen en voorbeelden aan. U kunt uit deze handreiking ook opmaken welke partijen een verantwoordelijkheid hebben bij de bestrijding van herhaaldelijke overlast en dat afstemming en samenwerking tussen de verschillende partijen noodzakelijk is voor een adequate aanpak.

De handreiking richt zich voornamelijk op ordeverstoringen rondom wedstrijden uit het betaald voetbal. De nieuwe bevoegdheden van de burgemeester en de officier van justitie zijn tevens gericht op alle situaties waarin sprake is van herhaaldelijke overlast, zoals ordeverstoringen bij evenementen en in overlast in wijken.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties,

Minister van Justitie,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'E. M.H. Hirsch Ballin', with a horizontal line extending to the right.

E.M.H. Hirsch Ballin

Den Haag, augustus 2010

1 Inleiding

1.1 Waarom deze handreiking?

Met de inwerkingtreding van de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast¹ zijn er nieuwe artikelen aan de Gemeentewet, het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering toegevoegd:

Gemeentewet	
Artikel 172a	Gebiedsverbod, groepsverbod en meldingsplicht
Artikel 172b	Bevel naar ouders/ verzorgers van 12- minners

Wetboek van Strafvordering	
Artikel 509hh	Gedragsaanwijzing door de officier van justitie inhoudende een gebiedsverbod, contactverbod, meldingsplicht of zich doen begeleiden bij hulpverlening

Wetboek van Strafrecht	
Artikel 141a	Strafbaarstelling van het verschaffen van gelegenheid, middelen of inlichtingen tot het plegen van geweld tegen personen of goederen
Artikel 184a	Strafbaarstelling overtreding gedragsaanwijzing in verband met vrees voor ernstig belastend gedrag van de verdachte jegens personen

De burgemeester en de officier van justitie krijgen een aantal bevoegdheden. Aan de toepassing van deze bevoegdheden is een aantal voorwaarden verbonden. Ook zullen in de bestuurlijke en de operationele sfeer de nodige voorbereidingen moeten worden getroffen alvorens de bevoegdheden kunnen worden ingezet. Om deze (bestuurlijke) bevoegdheden meer bekendheid te geven en om enigszins te helpen met de voorbereidingen, is deze handreiking opgesteld. De handreiking geeft voorbeelden en tips voor de werking van de bevoegdheden in de praktijk. Daarnaast kan deze handreiking een bijdrage leveren aan de uniformering van de operationele werkwijze. Indien de operationele werkwijze van gemeenten op hoofdlijnen uniform is zal de samenwerking in de praktijk tussen gemeenten soepeler verlopen.

¹ Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast. De wet is met ingang van 1 september 2010 in werking getreden.

1.2 Waar zijn deze bevoegdheden voor bedoeld en wat is de reikwijdte van deze handreiking?

Voorwaarden

Met de toevoeging van artikel 172a in de Gemeentewet kan de burgemeester een gebiedsverbod, een groepsverbod en / of een meldingsplicht opleggen. De officier van justitie kan met zijn nieuwe bevoegdheden gedragsaanwijzingen geven. Een gedragsaanwijzing kan inhouden een gebiedsverbod, een contactverbod, een meldingsplicht of de plicht zich te laten begeleiden bij hulpverlening. Bovendien is het opzettelijk gelegenheid, middelen of inlichtingen verschaffen die aanzetten tot geweld strafbaar gesteld. De burgemeester kan deze bevoegdheden inzetten indien aan een aantal voorwaarden is voldaan:

- er moet sprake zijn van herhaaldelijke verstoring van de openbare orde;
- er moet ernstige vrees zijn voor verdere verstoring van de openbare orde²;
- de bevoegdheden kunnen worden ingezet tegen overlast die wordt gepleegd door
- leden van een groep ordeverstoorders; of
- een individuele ordeverstoorder; dan wel
- een persoon die bij groepsgewijze overlast een leidende rol had.

Herhaaldelijke overlast

Een van de voorwaarden voor het opleggen van een meldingsplicht, een gebieds- of een groepsverbod is dat de openbare orde herhaaldelijk moet zijn verstoord. Er moet een patroon zitten in het ordeversturend gedrag van een bepaalde individu of groep. Wanneer er sprake is van herhaaldelijke overlast hangt af van de omstandigheden van het geval, waaronder de aard en de ernst van de verstoring van de openbare orde. Bij herhaaldelijke verstoringen van de openbare orde dient bijvoorbeeld te worden gedacht aan escalerende overlast en criminaliteit door (jeugd)groepen in wijken. Het herhaaldelijk verstoren van de openbare orde in wijken heeft gevolgen voor de veiligheid en leefbaarheid van die wijken. Het aanstichten van voetbalvandalisme gebeurt merendeels door (beperkte) groepen relschoppers die bij herhaling en stelselmatig de openbare orde ernstig verstoren door overlastgevend en veelal strafbaar gedrag te vertonen in of rondom een voetbalstadion of voetbalgerelateerde evenementen als een huldiging. Dit gedrag is ernstig verstorend voor de openbare orde en kan grote materiële schade opleveren

Eerdere ordeverstoring niet per se in één gemeente

Mede kenmerkend voor voetbalvandalisme is dat het ordeversturend gedrag niet slechts in één gemeente plaatsvindt. Het gedrag wordt de ene keer in de ene gemeente en de andere keer in een andere gemeente tentoongespreid. Om te spreken van

² Zie voor het begrip 'openbare orde' en wat onder 'ordeversturend gedrag' wordt verstaan, bijlage II.

herhaaldelijk ordeverstoring gedrag in de zin van de wet Maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast, is het niet per se noodzakelijk dat de eerdere openbare orde verstoringen telkens in dezelfde gemeente moeten hebben plaatsgevonden. Ordeverstoring gedrag in meerdere gemeenten kan ook wijzen op een patroon van herhaling, zeker als dit plaatsvindt tijdens of rondom voetbalwedstrijden en evenementen.

Woonachtig in die gemeente niet bepalend

Evenmin is vereist dat de ordeverstoorder woonachtig is in de gemeente waar de verstoring van de openbare orde heeft plaatsgevonden (en waar dus een burgemeestersbevel wordt uitgevaardigd). Iedere ordeverstoorder - of die nou woont in die gemeente of ergens anders - kan een bevel van die burgemeester krijgen. Bepalend is immers dat in diè gemeente sprake is van ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde.

Toepasbaar in situaties waarin openbare ordeverstoringen te verwachten zijn

De bevoegdheden uit de nieuwe artikelen in de Gemeentewet, het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering zijn toepasbaar bij evenementen, voetbalwedstrijden en in wijken en buurten waar wordt verwacht dat zich daar ongeregelde tussens personen of groepen zullen voordoen. Er moet immers sprake zijn van "ernstige vrees". Tijdens de voorbereiding van een evenement of voetbalwedstrijd kan worden bekeken of ernstige vrees bestaat dat bij een dergelijk evenement of voetbalwedstrijd de openbare orde zal worden verstoord. Voorbeelden van evenementen waar een dergelijke afweging kan worden gemaakt zijn dansfeesten, voetbalwedstrijden en Koninginnedag.

Niet in acute gevallen, minder goed toepasbaar bij korte voorbereidingstijd

In situaties waarin onverwachts wanordelijkheden ontstaan of dreigen te ontstaan zijn de nieuwe bevoegdheden van de burgemeester en de officier van justitie veel minder goed inzetbaar omdat de uitvoering van deze bevoegdheden voorbereidingstijd vereist. De nieuwe bevoegdheden zien niet op dreigende, acute ordeverstoringen of ongeregelde tussens. Daarom geldt voor deze nieuwe bevoegdheden van de burgemeester en de officier van justitie dat hoe korter de voorbereidingstijd is, hoe minder toepasbaar de nieuwe bevoegdheden zijn of soms zelfs helemaal niet toepasbaar. Bij acute, onverwachte situaties waar geen tijd of weinig voorbereidingstijd is, kan de burgemeester gebruik maken van zijn noodbevoegdheden. Bij voetbalwedstrijden waar de spelende clubs en de plaats van de wedstrijd heel kort (twee dagen) van te voren bekend worden gemaakt, zoals bij een play off systeem, zijn de nieuwe bevoegdheden minder goed toepasbaar. In een dergelijke situatie is de voorbereidingstijd kort. In situaties als de ongeregelde tussens in de wijken Ondiep (Utrecht) en Terweijde (Culemborg) waar de ongeregelde tussens meerdere dagen voortduren, kunnen de burgemeester en de officier van justitie (bij verdenking van een strafbaar feit) wel gebruik maken van hun nieuwe bevoegdheden. Dit kan als er sprake is van ernstige vrees voor herhaling van de

verstoringen. Als ongeregelde dagen duren is er namelijk tijd voor de inzet van de bevoegdheden.

Artikel 141a Wetboek van Strafrecht kan soms wel worden ingezet in situaties waarbij de burgemeester of de officier van justitie hun bevoegdheden nog niet kunnen inzetten. Indien er nog geen sprake is van een ordeverstoring maar de politie heeft een verdenking dat personen gelegenheid, middelen of inlichtingen verschaffen tot het plegen van geweld tegen personen of goederen, bijvoorbeeld door het maken van afspraken, kan de politie de verdachten opsporen. Via deze weg kan ook de aard en omvang van die activiteiten in beeld worden gebracht en kan zo mogelijk het geweld worden voorkomen en de politie-inzet daarop worden aangepast. Ook bij het gebruik van artikel 141a Wetboek van Strafrecht is enige tijd vereist. De politie en het Openbaar Ministerie moeten de verdenking voldoende kunnen onderbouwen.

Ernstige vrees

Een andere voorwaarde voor oplegging van een meldingsplicht, gebieds- of groepsverbod op basis van artikel 172a van de Gemeentewet is dat er ernstige vrees moet zijn voor verdere verstoring van de openbare orde. Dit houdt in dat er duidelijke aanwijzingen moeten zijn dat de ordeverstoorder zijn ordeverstoring zal voortzetten als niet wordt ingegrepen. De aanwijzingen kunnen worden afgeleid uit het gedrag van de ordeverstoorder in de afgelopen periode. Als een persoon zich bij voortduring heeft schuldig gemaakt aan het verstoren van de openbare orde en uit zijn of haar dossier blijkt dat die persoon al meermalen is aangesproken op zijn of haar gedrag, dan zou daaruit ernstige vrees kunnen worden afgeleid dat die persoon zijn of haar ordeverstoring niet op eigen initiatief of met 'zachte' drang zal stoppen.

Groep ordeverstoorders of individu

De burgemeester kan zijn bevel opleggen aan een ordeverstoorder³ die individueel of in een groep de openbare orde heeft verstoord. Daarnaast kan het bevel ook opgelegd worden aan een ordeverstoorder die een leidende rol⁴ heeft gespeeld bij een groepsgevoerde ordeverstoring. Deze persoon neemt niet altijd zelf rechtstreeks deel aan de ordeverstoring, maar neemt wel het initiatief en zet anderen aan tot het plegen van handelingen waardoor de orde wordt verstoord. De leiders zijn vaak de aanstichters of de trekkers in een groep die de openbare orde verstoord.

³ Het begrip 'ordeverstoorder' moet worden gelezen als verstoorder van de openbare orde en sluit aan bij de omschrijving van die begrippen in bijlage II.

⁴ Voor een omschrijving van het begrip 'leidende rol' zie bijlage II.

Reikwijdte van de handreiking

De handreiking die voor u ligt gaat in het bijzonder in op voetbal. Hiervoor is gekozen omdat voetbalvandalisme een landelijk probleem is. Ordeverstoringen rondom voetbalwedstrijden vinden door het hele land plaats en aanhangers van een voetbalclub die bij wedstrijden de orde verstoren verplaatsen zich met de wedstrijden mee door het land. Hierdoor is voetbalvandalisme geen plaatselijk probleem. Omdat voetbalvandalisme een landelijk probleem is, is er de wens om ordeverstoorers rondom voetbal met gelijke maatregelen aan te pakken. Hiervoor is samenwerking nodig tussen de verschillende actoren die een rol spelen bij de bestrijding van voetbalvandalisme. Deze handreiking wil de eenheid in de aanpak van voetbalvandalisme bevorderen door het geven van stappenplannen en voorbeelden. Inhoudelijk is de handreiking toegespitst op ordeverstoringen rondom voetbalwedstrijden. De handreiking en daarin opgenomen voorbeelden zijn ook toepasbaar bij andere evenementen.

Bevoegdheden niet alleen toepasbaar bij voetbal

De aanpak van ordeverstoorers in wijken en buurten en bij evenementen kan lokaal worden aangepakt, afgestemd op de specifieke situatie in een gemeente. Een uniforme aanpak is hierbij niet nadrukkelijk vereist. Daarnaast zijn burgemeesters al bekend met het opleggen van een (doorgaans korter durend) gebiedsverbod. De burgemeester kan op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening (hierna: APV) en zijn lichte bevelsbevoegdheid op grond van artikel 172 Gemeentewet immers al een gebiedsverbod opleggen. Daarnaast regelen de meeste APV's een samenscholingsverbod dat de burgemeester actief kan handhaven. Voor bepaalde vormen van overlast in wijken en buurten biedt de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast eveneens aanvullende bevoegdheden. Individuen of groepen die door herhaaldelijk ordeverstoring gedrag zorgen voor overlast kunnen worden aangepakt. Personen uit de groep kunnen een langdurig gebiedsverbod, meldingsplicht of groepsverbod krijgen opgelegd door de burgemeester.

De procedures van de bevoegdheden van de burgemeester uit artikel 172a Gemeentewet sluiten nauw aan bij de procedures van de al bestaande instrumenten van de burgemeester. Gemeenten zijn dus al bekend met die procedures. Hierbij valt te denken aan dossieropbouw. Dossieropbouw is voor de gebiedsverboden op basis van artikel 172a Gemeentewet in essentie niet anders dan voor het opleggen van een gebiedsverbod op basis van de APV.

1.3 Status van de handreiking

Deze handreiking is opgesteld om meer bekendheid te geven aan de bestuurlijke kant van de bevoegdheden die de burgemeester met de invoering van artikel 172a in de Gemeentewet verkrijgt. Daarnaast wil deze handreiking zorgen voor meer uniformiteit van het (bestuurlijk) beleid en de (operationele) uitvoering van deze bevoegdheden, zodat de samenwerking tussen gemeenten en tussen gemeenten en de politie en het Openbaar Ministerie in de praktijk nog effectiever is.

Handreiking geeft niet op alles antwoord

Deze handreiking is geen blauwdruk met antwoorden op alle vragen. Gemeenten zullen zelf beleidsregels moeten opstellen om de wet toepasbaar te maken in de gemeente. De handreiking helpt bij het opstellen van deze beleidsregels door het geven van stappenplannen en voorbeelden.

Meer informatie

Voor meer informatie over de wetsgeschiedenis en de totstandkoming van de artikelen 172a Gemeentewet, 509hh Wetboek van Strafvordering en artikel 141a Wetboek van Strafrecht, kunt u op www.overheid.nl de kamerstukken met nummer 31467 raadplegen en de site van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (hierna: het CCV), www.hetccv.nl/mbveo. Op de site van het CCV is onder andere een overzicht opgenomen met meest gestelde vragen.

1.4 Hoe is de handreiking tot stand gekomen?

Deze handreiking is tot stand gekomen als gevolg van een samenwerking tussen diverse gemeenten, de politie, het Openbaar Ministerie, de VNG, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het ministerie van Justitie.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt een verkorte inhoud gegeven van de nieuwe bevoegdheden van de burgemeester en de officier van justitie en de noodzaak van deze bevoegdheden. Daarnaast wordt besproken welke actoren een rol spelen bij de bestrijding van voetbalvandalisme en de al bestaande instrumenten op het gebied van voetbalvandalisme. Tevens wordt de samenloopregeling behandeld. Vervolgens wordt dieper ingegaan op de nieuwe bevoegdheden van de burgemeester: het gebiedsverbod (hoofdstuk 3), het groepsverbod (hoofdstuk 4) en de meldingsplicht (hoofdstuk 5). Hoofdstuk 6 gaat in op specifieke strafrechtelijke zaken als de gedragsaanwijzing door de officier van justitie, de strafrechtelijke handhaving van de gedragsaanwijzing en het burgemeestersbevel en het strafbaar stellen van voorbereidingshandelingen. Dossiervorming door de burgemeester, de officier van justitie en de politie wordt in hoofdstuk 7 behandeld. Tot slot wordt in hoofdstuk 8 de informatie-uitwisseling tussen gemeenten en andere actoren uit de veiligheidsketen behandeld waarbij ook de rol van het Veiligheidshuis wordt besproken.

2 Nieuwe bevoegdheden in de Gemeentewet, Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering

2.1 Waarom zijn deze bevoegdheden noodzakelijk?

De aanleiding voor uitbreiding van het instrumentarium van de burgemeester en de officier van justitie was onder meer het signaal van de lokale autoriteiten dat zij in toenemende mate vormen van herhaaldelijke overlast en voetbalvandalisme ondervinden. De lokale autoriteiten gaven daarbij aan dat met het huidige bestuurlijke en strafrechtelijke instrumentarium ordeverstooters onvoldoende adequaat kunnen worden aangepakt. Ook kan met het huidige instrumentarium een overlastgevende situatie of voetbalgeweld niet of niet tijdig worden beëindigd of worden voorkomen.⁵

Bestaande instrumenten niet altijd toereikend

De bestaande instrumenten zijn niet altijd toereikend. Het is vanuit het oogpunt van slachtoffers, bewoners en ondernemers in gebieden waar overlast plaatsvindt onbegrijpelijk dat bij herhaaldelijke overlast en voetbalvandalisme soms onvoldoende of niet vroegtijdig kan worden ingegrepen. Dit is maatschappelijk ook niet aanvaardbaar. Bewoners en slachtoffers verwachten een vroegtijdige en kordate aanpak en spreken de lokale autoriteiten hierop aan. Om overlastgevende gedragingen en voetbalvandalisme te voorkomen dienen de preventieve instrumenten van de overheid te worden versterkt. Dit sluit ook aan bij de wens van gemeenten, politie en het Openbaar Ministerie om te beschikken over instrumenten waarmee tijdig en adequaat kan worden ingegrepen bij stelselmatige overlast en voetbalvandalisme.

Huidig instrumentarium uitgebreid

Met de bevoegdheden uit artikel 172a van de Gemeentewet, artikel 509hh van het Wetboek van Strafvordering en artikel 141a van het Wetboek van Strafrecht wordt beoogd het instrumentarium van de autoriteiten in de veiligheidsketen uit te breiden met instrumenten waarmee de burgemeester, de politie en het Openbaar Ministerie het overlastgevende gedrag vroegtijdig kunnen stoppen, preventief kunnen ingrijpen en het groepsproces kunnen doorbreken door het scheiden van voorlopers en meelopers. Daarnaast wordt met de nieuwe bevoegdheden beoogd te voldoen aan de wens om maatregelen in te kunnen zetten waarmee zowel binnen als buiten het

⁵ Deze signalen waren er ook naar aanleiding van de ongeregelde heden bij het strandfeest in Hoek van Holland kwam dit ook naar voren. Er is besloten tot een fenomeenonderzoek waarin onder andere onderzoek wordt gedaan naar de landelijke ontwikkeling van geweld en ernstige ordeverstoringen, die worden gepleegd door groepen bij evenementen en grootschalige gebeurtenissen en de maatregelen die nodig zijn om deze ontwikkelingen het hoofd te bieden en te keren, *Kamerstukken II*, aanhangsel van de handelingen, nr. 156.

stadion verstoringen van de openbare orde en strafrechtelijke delicten kunnen worden aangepakt, om zo de verplaatsing van het overlastgevend gedrag van het voetbalstadion naar plekken buiten het stadion te voorkomen. Met de bestaande instrumenten kon deze verschuiving niet worden voorkomen. De nieuwe bevoegdheden kunnen een belangrijke rol vervullen en zijn geschikt om in te zetten bij de bestrijding van herhaaldelijke overlast. Met de nieuwe bevoegdheden kan een meer op de specifieke situatie of persoon toegespitste aanpak worden bereikt, waardoor de burgemeester en de officier van justitie verdere verstoring van de openbare orde kunnen voorkomen en degene die verantwoordelijk zijn voor de aanhoudende vormen van overlast en voetbalvandalisme eerder en adequater kunnen aanpakken.

Samenwerking

Van belang is evenwel dat alle partijen (het gemeentebestuur, het Openbaar Minsiterie, de KNVB, de politie en de voetbalclubs) samenwerken om de mogelijkheden die voorhanden zijn ten volle te benutten. Alleen door samenwerking kunnen alle aspecten van ontoelaatbaar gedrag voorafgaand, tijdens en na voetbalwedstrijden effectief worden aangepakt.

2.2 Verkorte inhoud van de nieuwe bevoegdheden in de Gemeentewet, het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering

Nieuwe bevoegdheden voor de burgemeester⁶

Op basis van artikel 172a van de Gemeentewet⁷ kan de burgemeester een gebiedsverbod, een groepsverbod en / of een meldingsplicht opleggen. Een gebiedsverbod houdt in dat degene aan wie het verbod is opgelegd zich (al dan niet gedurende bepaalde tijdstippen) niet in een bepaalde straat of een gedeelte van een wijk mag bevinden. Naast of in plaats van een gebiedsverbod kan de burgemeester een groepsverbod opleggen. Een groepsverbod houdt in dat een openbare ordeverstoorder aan wie het verbod is opgelegd 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 personen in groepsverband mag ophouden. Met een groepsverbod kan groepsvorming worden voorkomen door een of meer personen van een groep die structureel de openbare orde verstoren of daarbij een leidende rol spelen, een dergelijk verbod op te leggen. Een

⁶ Op grond van artikel 172b Gemeentewet heeft de burgemeester een bevoegdheid met betrekking tot twaalf- minners. De burgemeester kan aan een persoon die het gezag uitoefent over een minderjarige die jonger is dan twaalf jaar, een bevel geven zorg te dragen dat de twaalf- minner zich niet zonder begeleiding in of in de omgeving van een of meer bepaalde objecten binnen de gemeente bevindt dan wel binnen een bepaald gebied van de gemeente. Deze bevoegdheid van de burgemeester heeft geen betrekking op voetbal en wordt daarom verder buiten beschouwing gelaten. Zie voor een toelichting op het gebruik van artikel 172b Gemeentewet, de circulaire "burgemeestersbevel twaalfminners; artikel 172b Gemeentewet" nr. 2010-000458759, d.d. 01-09-2010.

⁷ De tekst van artikel 172a van de Gemeentewet is opgenomen in bijlage I

meldingsplicht houdt in dat degene aan wie een meldingsplicht is opgelegd zich op een bepaalde plaats op een bepaald tijdstip moet melden. De meldingsplicht kan worden opgelegd als zelfstandige maatregel of in combinatie met een gebiedsverbod of groepsverbod waardoor deze maatregelen worden versterkt. De burgemeester kan bepalen dat een persoon die woonachtig is in een andere gemeente zich moet melden in die gemeente. Dit wordt de intergemeentelijke meldingsplicht genoemd. Een intergemeentelijke meldingsplicht wordt slechts gegeven in overeenstemming met de burgemeester van de gemeente waar de ordeverstoorder zich moet melden.

De burgemeester is bevoegd om een gebiedsverbod, groepsverbod en / of een meldingsplicht op te leggen indien een persoon herhaaldelijk de openbare orde heeft verstoord en er ernstige vrees bestaat voor verdere verstoring van de openbare orde. Daarnaast kan een dergelijk verbod of meldingsplicht worden opgelegd aan een persoon die herhaaldelijk groepsgewijs de openbare orde heeft verstoord of daarbij een leidende rol heeft gehad.

Nieuwe bevoegdheden voor de officier van justitie

De officier van justitie verkrijgt op grond van artikel 509hh van het Wetboek van Strafvordering ⁸de bevoegdheid om een gedragsaanwijzing te geven. De officier van justitie heeft deze bevoegdheid indien er sprake is van een verdenking van een strafbaar feit:

- waardoor de openbare orde ernstig is verstoord en er vrees voor herhaling bestaat of indien
- er vrees bestaat voor ernstig belastend gedrag van de verdachte jegens personen, dan wel
- vrees bestaat voor gedrag van de verdachte dat herhaald gevaar voor goederen oplevert.

Vier soorten gedragsaanwijzingen

De officier van justitie kan vier soorten gedragsaanwijzingen geven, te weten een straat- of gebiedsverbod, een contactverbod, een meldingsplicht of de aanwijzing zich te doen begeleiden bij hulpverlening. Deze laatste gedragsaanwijzing houdt niet het starten van behandelingen in maar het bevestigen van lopende contacten met hulpverleners. De meldingsplicht kan als zelfstandige maatregel of tezamen met een straat- of gebiedsverbod of een contactverbod worden opgelegd.

Alleen bij verdenking van een strafbaar feit en vervolging

Met een gedragsaanwijzing kan het Openbaar Ministerie onmiddellijk ingrijpen indien tegen een verdachte ernstige bezwaren bestaan. Een gedragsaanwijzing is een voorlopige maatregel tot er een vonnis van de strafrechter is. Voorwaarde voor oplegging van een gedragsaanwijzing is dat de ordeverstoorder wordt verdacht van het plegen van een strafbaar feit. Onmiddellijk ingrijpen door justitie kan noodzakelijk zijn indien ordeverstoorders zich tijdens voetbalwedstrijden (bij herhaling) schuldig maken aan bijvoorbeeld (vormen van) fysiek geweld, verzet tegen politieambtenaren of veiligheidsdiensten, bedreiging,

⁸ De tekst van artikel 509hh van het Wetboek van Strafvordering is opgenomen in bijlage I

discriminerend gedrag als bijvoorbeeld racistische spreekkoren, wapendelicten of ernstige vormen van verbale agressie. Door middel van het opleggen van een gedragsaanwijzing kan justitie direct en voorafgaand aan de terechtzitting, herhaling van strafbare feiten voorkomen en kunnen ordeverstoorders worden weerhouden van het plegen van nieuwe strafbare feiten. Met een contactverbod en / of een meldingsplicht kunnen verdachten van voetbalvandalisme bijvoorbeeld bij het voetbalstadion of uit en bepaalde gemeente worden geweerd doordat zij zich niet mogen ophouden in bepaalde delen van een gemeente (waaronder het gebied van het voetbalstadion) of omdat zij zich op bepaalde plaatsen en/ of bepaalde tijdstippen moeten melden. Met een gedragsaanwijzing kunnen ordeverstoorders die strafbare feiten hebben gepleegd, ook indien daarvoor geen voorlopige hechtenis is toegelaten toch vroegtijdig worden aangepakt.

Vorbereidingshandelingen strafbaar

Tot slot maakt artikel 141a van het Wetboek van Strafrecht het mogelijk dat de officier van justitie een opsporingsonderzoek kan starten tegen personen die opzettelijk gelegenheid, middelen of inlichtingen verschaffen tot het plegen van geweld tegen personen of goederen. Inlichtingen uit communicatievormen als sms en telefoongesprekken over het voorbereiden van een geweldpleging worden hierdoor strafbaar gesteld. Hiermee wordt opsporing van deze handelingen al in een vroeg stadium mogelijk en kan de persoon die de handelingen heeft gepleegd strafrechtelijk worden vervolgd. Daarnaast kan er via deze weg zicht worden gekregen op de aard en omvang van het risico op openlijke geweldpleging waardoor de politie haar inzet kan afstemmen en de geweldpleging kan worden voorkomen.

2.3 Termijnen

De burgemeester kan het bevel, inhoudende een gebiedsverbod, een groepsverbod en/ of een meldingsplicht opleggen voor de duur van maximaal drie maanden. Het bevel kan driemaal worden verlengd met een door de burgemeester vast te stellen periode van telkens ten hoogste drie maanden. Het bevel van de burgemeester kan tussentijds inhoudelijk worden gewijzigd ten gunste maar ook ten nadele van de betrokkene. Daarnaast is tijdelijke ontheffing van het bevel mogelijk.

De gedragsaanwijzing van de officier van justitie geldt voor maximaal negentig dagen. De gedragsaanwijzing kan driemaal worden verlengd, elk voor een periode van ten hoogste negentig dagen. De gedragsaanwijzing eindigt in ieder geval bij een onherroepelijk vonnis van de rechter. Daarnaast mag de rechter de duur en de inhoud van de gedragsaanwijzing wijzigen.

2.4 Verhouding tot andere instrumenten wat betreft voetbal

Nieuwe instrumenten zijn een aanvulling op al bestaande instrumenten

Met artikel 172a Gemeentewet en artikel 509hh Wetboek van Strafvordering wordt het instrumentarium waarmee voetbalvandalisme kan worden aangepakt verder uitgebreid. De nieuwe instrumenten komen niet in de plaats van al bestaande instrumenten, maar vullen deze aan. Met artikel 172a Gemeentewet en artikel 509hh Wetboek van Strafvordering kan voor een langere periode in een relatief vroeg stadium doeltreffend worden opgetreden tegen voetbalvandalisme. In onderstaand schema zijn de bestaande en nieuwe instrumenten op het gebied van bestuursrecht, strafrecht en civielrecht opgenomen.

Artikel 172a Gemeentewet

Algemeen vereiste voor toepassing van dit artikel is dat er sprake moet zijn van een *verstoring van de openbare orde*. Daarnaast is een vereiste dat het gaat om *herhaaldelijke openbare ordeverstoringen*. De instrumenten van dit artikel kunnen worden opgelegd door de **burgemeester** aan personen die herhaaldelijk *individueel* of *groepsgewijs* de orde hebben verstoord, dan wel een *leidende rol* hebben gehad bij de groepsbonden overlast. Hierdoor is het artikel goed toepasbaar bij voetbalvandalisme. Het artikel is alleen toepasbaar indien er ernstige vrees bestaat dat de openbare orde zal worden verstoord.

- **Gebedsverbod**: het gebiedsverbod kan worden opgelegd voor een *lange duur*, te weten drie maanden en kan drie keer worden verlengd met drie maanden. Het verbod kan worden opgelegd samen met een *meldingsplicht* waardoor het gebiedsverbod kan worden versterkt. Het verbod kan niet worden opgelegd indien de officier van justitie al een gedragsaanwijzing heeft opgelegd voor hetzelfde gebied (samenloopregeling).
- **Groepsverbod**: het groepsverbod *geldt alleen* voor die persoon aan wie het verbod is opgelegd. Er moet sprake zijn van ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde maar op het moment van oplegging van het groepsverbod hoeft geen sprake te zijn van een samenscholing in de zin van de APV. Het verbod kan *niet worden opgelegd* indien de officier van

Gedragsaanwijzing, 509hh Wetboek van Strafvordering

De **officier van justitie** kan aan een verdachte van een strafbaar feit *voorafgaand aan de terechtzitting* een gedragsaanwijzing opleggen. Deze bevoegdheid kan worden ingezet indien er sprake is van een *verdenking van een strafbaar feit, er ernstige bezwaren bestaan tegen de verdachte en indien*:

- door het gepleegde strafbare feit *de openbare orde ernstig is verstoord en waarbij grote vrees voor herhaling bestaat, of indien*
- vrees bestaat voor *ernstig belastend gedrag van de verdachte jegens personen, dan wel*
- vrees voor gedrag van de verdachte dat *herhaald gevaar voor goederen oplevert*.

Het openstaan van *voorlopige hechtenis* voor het gepleegde strafbare feit is geen vereiste voor het opleggen van een gedragsaanwijzing.

De gedragsaanwijzing kan bestaan uit een:

- **Straat- of gebiedsverbod**: het verbod kan voor een *lange duur* worden opgelegd, te weten negentig dagen en kan drie keer worden verlengd met negentig dagen indien de verdachte wordt vervolgd. Het verbod kan worden opgelegd samen met een *meldingsplicht* waardoor het straat- of gebiedsverbod kan worden versterkt. Het verbod kan worden opgelegd in de tijd tussen het begaan van het strafbare feit en de veroordeling van de verdachte.
- **Contactverbod**: het verbod *geldt alleen voor de verdachte* aan wie het verbod is opgelegd. Kan

Stadionverbod opgelegd door de KNVB

De KNVB kan een (landelijk) stadionverbod opleggen aan een ordeverstoorder indien er een *melding van een voetbalclub of het* is dat degene in of buiten het voetbalstadion:

- heeft gehandeld in strijd met de Standaardvoorwaarden van de KNVB, of
- een strafbaar feit heeft begaan dan wel verdacht wordt van het zich schuldig maken aan *voetbalgerelateerd wangedrag, of*
- zich zodanig heeft gedragen dat daardoor het aanzien en / of het belang van het voetbal is *geschaad*.

Het verbod houdt in dat degene voor, tijdens en na afloop van een voetbalwedstrijd zich niet in of in de buurt van het voetbalstadion mag bevinden. Het verbod is dus beperkt tot een bepaalde tijdsduur. Het verbod geldt voor *alle wedstrijden* van de eerste en tweede teams van de Nederlandse voetbalclubs en het Nederlands elftal. De KNVB kan naast het stadionverbod een *geldboete* opleggen zonder tussenkomst van de rechter. Het stadionverbod kan worden verlengd indien het stadionverbod is overtreden.⁹

Stadionverbod opgelegd door de voetbalclub

Een Betaald Voetbalorganisatie kan een ordeverstoorder een lokaal stadionverbod opleggen indien de ordeverstoorder het huisreglement van de voetbalclub heeft overtreden, heeft gehandeld in

⁹ De termijn van een stadionverbod is bepaald in de 'Richtlijn termijn stadionverbod' van de KNVB.

justitie al een gedragsaanwijzing heeft; opgelegd (samenloopregeling).

Meldingsplicht: kan als individuele maatregel worden opgelegd of tezamen met een gebieds- of groepsverbod. De plaats waar een ordeverstoorder zich moet melden hoeft niet de eigen gemeente te zijn.

APV

- Gebiedsverbod: toepasbaar bij herhaaldelijke en niet-herhaalbare overlast door een individu. Duur van het verbod is niet duidelijk, maar jurisprudentie wijst uit dat de rechter geen lange gebiedsverboden toestaat op grond van de APV.¹⁰ Het gebiedsverbod kan alleen worden ingezet door de **burgemeester** bij overlastverorzakers in het publieke terrein in zijn eigen gemeente. Deze bevoegdheid wordt dikwijls gemandateerd aan politieambtenaren.
- Samenscholingsverbod: is een algemeen verbod welke voor een ieder geldt. Het is gericht op groepen mensen die de openbare orde verstoren. De **burgemeester** kan het samen-scholingsverbod handhaven op het moment dat er een ordeverstoring is of als er ernstige vrees is voor het ontstaan van een ordeverstoring. Het verbod wordt dan gehandhaafd bij een groep ordeverstoorders.
- Stadion(omgevings)verbod: kan worden opgelegd door de **burgemeester** voor het voetbalstadion en de omgeving van het stadion. Is

voor een lange duur worden opgelegd, te weten negentig dagen en kan driemaal met negentig dagen worden verlengd. Het verbod kan worden opgelegd samen met een meldingsplicht waardoor het contactverbod kan worden versterkt. Het verbod kan worden opgelegd in de tijd tussen het begaan van het strafbare feit en de veroordeling van de verdachte.

- Meldingsplicht: kan als individuele maatregel worden opgelegd of tezamen met een straat- of gebiedsverbod of een contactverbod. De verdachte moet zich melden op een politiebureau.
- Begeleiding door hulpverlening: indien de verdachte al onder begeleiding stond van hulpverlening maar bijvoorbeeld zijn afspraken niet nakwam, dan kunnen deze contacten weer worden opgepakt en voortgezet door de gedragsaanwijzing. Het gaat om het bevestigen van lopende contacten met hulpverleners.

strijd met de standaardvoorwaarden van de KNVB of een strafbaar feit heeft gepleegd in of in de omgeving van het voetbalstadion. Het stadionverbod is een lokaal verbod waardoor de ordeverstoorder alleen een verbod heeft voor wedstrijden in één bepaald stadion. De reikwijdte van het stadionverbod is dus beperkt. Het stadionverbod houdt in dat degene voor, tijdens en na afloop van een voetbalwedstrijd zich niet in of in de buurt van het voetbalstadion mag bevinden. Het verbod is dus beperkt tot een bepaalde tijdsduur.

¹⁰ Zie voor jurisprudentie: Hof 's Gravenhage 21 maart 2006, LNJ: AV6352, Rechtbank Amsterdam 19 januari 1996, JB 1996, 49 en Rechtbank Rotterdam 6 september 2002, AB 2002, 407.

gebonden aan een bepaalde duur, bijvoorbeeld van drie uren voor tot drie uren na de voetbalwedstrijd. Kan worden opgelegd bij *eenmalig voetbalvandalisme in of in de omgeving van het stadion* op de dag van de voetbalwedstrijd voor *maximaal twee jaar*. Structureel voetbalvandalisme is dus niet vereist.

Lichte bevelsbevoegdheid (172, derde lid Gemeentewet)

Toepasbaar bij herhaaldelijke en *niet-herhaaldelijke* overlast door een individu. Is dus niet toepasbaar bij groepsgebonden overlast. Duur van het verbod is niet duidelijk, maar jurisprudentie wijst uit dat de rechter *geen lange gebiedsverboden* toestaat op grond van de lichte bevelsbevoegdheid.¹⁰ Het gebiedsverbod kan alleen worden opgelegd door de **burgemeester** aan overlastveroorzakers in het publieke terrein ter plaatste.

Bestuurlijke ophouding (154a en 176a Gemeentewet)

De **burgemeester** kan groepen personen ophouden indien er *reeds sprake is van ernstige wanordelikheden* waarbij APV bepalingen respectievelijk een noodbevel of noodverordening van de burgemeester *groepsgewijs* niet worden

Stadionverbod

De **strafrechter** kan een stadionverbod opleggen als voorwaarde bij schorsing van de voorlopige hechtenis. Ook kan aan ordeverstoorders die terechtstaan voor ernstig voetbalgeweld of voor herhaaldelijk voetbalvandalisme. Het stadionverbod wordt opgelegd als *bijzondere voorwaarde* bij een gedeeltelijk voorwaardelijke straf. Het stadionverbod kan volgen op een gedragsaanwijzing van de officier van justitie. Daarnaast kan het verbod aanvullend op een civielrechtelijk stadionverbod worden opgelegd.

Stadionomgevingsverbod

De **strafrechter** kan een stadionomgevingsverbod opleggen als voorwaarde bij schorsing van de voorlopige hechtenis. Ook kan aan ordeverstoorders die terechtstaan voor ernstig voetbalgeweld of voor herhaaldelijk voetbalvandalisme. Het verbod

¹⁰ Zie voor jurisprudentie: Hof 's Gravenhage 21 maart 2006, LNJ: AV6352, Rechtbank Amsterdam 19 januari 1996, JB 1996, 49 en Rechtbank Rotterdam 6 september 2002, AB 2002, 407.

nageleefd. Alleen de vrees voor een ordeverstoring is niet voldoende voor de inzet van dit instrument. Bestuurlijke ophouding kan worden ingezet bij zich *plotseling voordoende, grootschalige ongeregeligheden* als voetbalrellen.

wordt opgelegd als *bijzondere voorwaarde* bij een gedeeltelijk voorwaardelijke straf en kan volgen op een gedragsaanwijzing van de officier van justitie. Daarnaast kan het verbod aanvullend op een civielrechtelijk stadionverbod worden opgelegd.

Noodrecht (175 en 176a Gemeentewet)

De **burgemeester** kan gebruik maken van zijn noodrechtbevoegdheden indien er sprake is van oproerige beweging, van andere ernstige wanordelijkheden of van rampen of zware ongevallen, dan wel van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Het gaat om onverwachte, acute ordeverstoringen. Er is geen voorbereidings-tijd nodig voor noodrecht. Op basis van zijn noodrechtbevoegdheden kan de burgemeester bijvoorbeeld een samsenscholingsverbod of een gebiedsverbod opleggen.

Per situatie moet worden bekeken welk instrument kan worden ingezet

Uit bovenstaand schema kan worden opgemaakt dat per situatie moet worden bekeken welk instrument het meest geschikt is om in te zetten. Om de bevoegdheden volgens de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast in te zetten moet sprake zijn van de criteria als bedoeld in paragraaf 1.2. Wordt daar niet aan voldaan, dan dient de burgemeester gebruik te maken van zijn andere bevoegdheden. Is bijvoorbeeld sprake van acute ongeregelheden, dan kan de burgemeester gebruik maken van zijn noodbevoegdheden. Voor de plotseling zich manifesterende ordervers-toringen zijn de nieuwe instrumenten immers niet bedoeld. En als het gaat om een situatie waarbij geen sprake is van structurele en herhaaldelijke vormen van overlast kan de burgemeester maatregelen nemen op grond van de APV (bijvoorbeeld in de vorm van een kort durend gebiedsverbod op basis van de APV of de lichte bevelsbevoegdheid van artikel 172, derde lid, Gemeentewet). De maatregelen die de burgemeesters kan op leggen op grond van artikel 172a Gemeentewet komen niet in de plaats van de al bestaande instrumenten maar zijn aanvullend bedoeld.

Instrumenten kunnen ook naast elkaar worden ingezet

Instrumenten kunnen ook naast elkaar worden ingezet. Zo kan de officier van justitie bijvoorbeeld een gedragsaanwijzing in de vorm van een gebieds- of contactverbod opleggen aan een verdachte, maar kan de KNVB ook aan die persoon een landelijk stadionverbod opleggen. Ook is het bijvoorbeeld mogelijk dat de KNVB een stadionverbod oplegt en de burgemeester of de officier van justitie een meldingsplicht. De meldingsplicht kan het stadionverbod van de KNVB versterken. Of er meerdere instrumenten aan een ordeverstoorder kunnen worden opgelegd zal van de situatie en de ernst van de ordeverstoring afhangen. De maatregelen moeten in verhouding tot de ernst van de ordeverstoring staan, ofwel proportioneel zijn.

2.5 Vereisten Algemene wet bestuursrecht en de rechtsbescherming

2.5.1 Vereisten uit de Algemene wet bestuursrecht

Op grond van artikel 172a Gemeentewet heeft de burgemeester de bevoegdheid om bevelen op te leggen als een groepsverbod en een gebiedsverbod. Deze bevelen worden aangemerkt als een beschikking in de zin van artikel 1:3, tweede lid van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). In de hoofdstukken drie en vier van de Awb staan een aantal vereisten die hierdoor van toepassing worden. Dit brengt met zich mee dat de voorbereiding van een dergelijk bevel van de burgemeester enige tijd kost. Het is belangrijk dat hiermee rekening wordt gehouden in de praktijk.

Zorgvuldige voorbereiding, belangafweging en horen

Artikel 3:2 en artikel 3:4 van de Awb vereisen een zorgvuldige voorbereiding van besluiten en een belangafweging door de burgemeester. Dit betekent dat de burgemeester zich, alvorens hij een bevel geeft, een beeld moet vormen van de ernst

van de situatie, de vrees voor verdere verstoring van de openbare orde en andere feiten en omstandigheden. Om tot een zorgvuldig genomen besluit te komen maakt de burgemeester gebruik van een gedocumenteerd dossier. De Awb vereist onder meer dat de belanghebbenden in de gelegenheid moeten worden gesteld hun zienswijze te geven over het voornemen om het bevel op te leggen (artikel 4:8 Awb) Van dit horen kan ingevolge artikel 4:11 Awb worden afgezien indien de vereiste spoed zich tegen verhoren verzet of indien ordeverstoringen door de betrokkene alleen kunnen worden voorkomen als de betrokkene niet van te voren in kennis wordt gesteld van de op te leggen maatregel.

Overleg met de officier van justitie

In de lokale driehoek vindt afstemming plaats tussen de maatregelen die de burgemeester kan treffen en de maatregelen die de officier van justitie kan treffen. Indien de burgemeester voornemens is een gebiedsverbod, groepsverbod en / of een meldingsplicht op te leggen, dan kan de burgemeester dit kenbaar maken aan de officier van justitie onder andere in dit overleg. Indien de officier van justitie echter al een gebiedsverbod oplegt aan een verdachte, dan kan de burgemeester niet een gebieds- of groepsverbod voor hetzelfde gebied opleggen aan deze persoon (samenloopregeling).

Inhoud van het bevel

Het bevel moet een deugdelijke motivering bevatten waarom het bevel noodzakelijk is, aldus artikel 3:46 Awb. Daarnaast moet het bevel vermelden door welke gedragingen en op welke tijdstippen en plaatsen de betrokken persoon herhaaldelijk individueel of groepsgewijs de openbare orde heeft verstoord. Indien de burgemeester een bevel aan de betrokken persoon oplegt omdat die persoon volgens de burgemeester een leidende rol heeft gehad in een groep welke de openbare orde heeft verstoord, dan dient de burgemeester die gedragingen in het bevel op te nemen. Daarnaast moet de burgemeester in het bevel een concrete aanduiding geven van de objecten in of in de omgeving waarvan de betrokken persoon zich niet mag bevinden dan wel van het gedeelte of bepaalde delen van de gemeente waar de betrokken persoon zich niet (al dan niet in groepsverband) mag bevinden. Te denken valt hierbij aan het aangeven van de straten die de grens vormen van het gebied waarbinnen betrokkene zich (al dan niet in groepsverband) mag bevinden.

Bekendmaking

Het bevel moet bekend worden gemaakt aan belanghebbenden. Dit kan ingevolge artikel 3:41 Awb zowel door schriftelijke toezending gebeuren als door uitreiking aan de persoon. De rechtstreekse uitreiking aan de belanghebbende kan plaatsvinden door de politie, maar ook door een medewerker van de gemeente. Alleen indien het bevel aan de belanghebbende bekend is gemaakt kan het bevel inwerking treden, aldus artikel 3:40 Awb. Bij de bekendmaking moet de motivering van het bevel worden vermeld aldus artikel 3:47 van de Awb.

2.5.2 Geen mandaat

Een op grond van artikel 172a Gemeentewet gegeven bevel wordt genomen door de burgemeester. De burgemeester kan deze bevoegdheid niet mandateren, aldus artikel 177, tweede lid, van de Gemeentewet. Het besluit tot verlenging, wijziging of intrekking van het bevel of het besluit tot verlening van ontheffing kan ook niet worden gemandateerd.

2.5.3 Rechtsbescherming

Tegen het bevel van de burgemeester kunnen, conform de Awb, degene aan wie het bevel is opgelegd en eventuele andere belanghebbenden bezwaar en beroep aantekenen. Daarnaast kan een belanghebbende een verzoek om een voorlopige voorziening indienen bij de voorzieningenrechter, artikel 8:81 Awb. Het beroep op de bestuursrechter heeft geen schorsende werking.

2.6 Actoren en verantwoordelijkheden in de aanpak van voetbalvandalisme

Eigen verantwoordelijkheid en samenwerking

Bij de aanpak van voetbalvandalisme is een aantal partijen betrokken. Deze partijen hebben ieder een eigen verantwoordelijkheid en taken bij de bestrijding van voetbalvandalisme. Voetbalvandalisme kan alleen adequaat worden aangepakt indien partijen samenwerken en een ieder zijn deel van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor zijn rekening neemt. De taken en verantwoordelijkheden van de partijen staan beschreven in het “beleidskader bestrijding voetbalvandalisme en voetbalgeweld”¹². Hieronder zal kort worden besproken welke rol elke partij speelt bij de aanpak van voetbalvandalisme en dan met name bij de toepassing van de nieuwe bevoegdheden van de burgemeester en de officier van justitie. Voor een volledig en uitgebreider overzicht van de taken en verantwoordelijkheden verwijst deze handreiking naar het beleidskader bestrijding voetbalvandalisme en voetbalgeweld.

2.6.1 Burgemeester

De burgemeester is verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde in zijn gemeente. In een gemeente met een Betaald Voetbalorganisatie (hierna: BVO) bevordert de burgemeester de samenwerking en het maken van afspraken met die BVO en met alle lokale partners in de lokale veiligheidsketen. Indien er aanwijzingen zijn dat een bepaalde groep of bepaalde individuen de openbare orde (wederom) zullen gaan verstoren, draagt de burgemeester zorg voor het verzamelen van informatie over deze personen. Aan de hand van deze informatie kan een dossier over deze personen

¹² Het beleidskader bestrijding voetbalvandalisme en voetbalgeweld wordt vernieuwd. Het nieuwe beleidskader is te zijner tijd te vinden op www.rijksoverheid.nl

worden samengesteld door de gemeente en kan worden gekeken welke maatregelen kunnen worden genomen om te voorkomen dat die groep personen de openbare orde zal gaan verstoren. De burgemeester beschikt hiervoor over een groot aantal bevoegdheden. Deze zijn opgenomen in onder andere de APV en de Gemeentewet. Daarnaast kan de burgemeester ook zijn noodbevoegdheden inzetten bij acute situaties. Voor het daadwerkelijk handhaven van de openbare orde beschikt de burgemeester over de onder zijn gezag staande politie.

Als een burgemeester inschat dat een voetbalwedstrijd in zijn gemeente kan leiden tot openbare ordeverstoringen in nabijgelegen gemeenten binnen de regio, dan informeert hij, eventueel via de voorzitter van de veiligheidsregio, de burgemeesters van die gemeenten en het Nationaal Coördinatie Centrum.

2.6.2 Openbaar Ministerie

In het Nederlandse rechtsstelsel is het Openbaar Ministerie verantwoordelijk voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Bij de bestrijding van voetbalvandalisme is het Openbaar Ministerie verantwoordelijk voor een passende strafrechtelijke reactie. Het strafvorderingbeleid dat het Openbaar Ministerie bij voetbalvandalisme volgt staat beschreven in de *aanwijzing voetbalvandalisme en -geweld* en de *richtlijn strafvordering voetbalvandalisme*, welke beiden zijn aangepast door het College van procureurs- generaal.¹³ De nieuwe aanwijzing wordt rond 1 september 2010 van kracht. Hierdoor wordt eenduidigheid en rechtsgelijkheid tussen de regio's gewaarborgd. Het Openbaar Ministerie voert zoveel als mogelijk een lik- op- stuk- beleid. Voor dit lik- op- stuk- beleid is in de afgelopen jaren het snelrecht en supersnelrecht ontwikkeld.¹⁴ Tijdens risicowedstrijden (C-categorie) zit er altijd een officier van justitie en een parketsecretaris in het voetbalstadion om dit (super)snelrecht uit te voeren. Tijdens andere wedstrijden (A/B-categorie) zijn deze functionarissen in ieder geval telefonisch bereikbaar. Bij de aanpak van voetbalvandalisme wordt in samenwerking met de politie gewerkt volgens de *Hooligans in Beeld methode*. Dit betekent onder meer dat op basis van een goede informatiepositie dossiers van ordeverstoorders worden gemaakt en deze ordeverstoorders volgens de veelplegermethode worden aangepakt.

¹³ De nieuwe aanwijzing en richtlijn zijn te vinden op http://www.om.nl/onderwerpen/beleidsregels_o/.

¹⁴ Supersnelrecht betekent dat verdachten binnen de termijn van de in verzekeringstelling, dus binnen drie dagen, worden berecht. De zaken die behandeld kunnen worden via supersnelrecht zijn: openlijke geweldpleging, vernieling, brandstichting en geweld tegen personen met een publieke functie. Maar als zich andere feiten voordoen, kunnen deze ook op de supersnelrechtzitting worden gezet. In verband met de korte termijn tussen aanhouding en behandeling ter zitting moet het gaan om bewijstechnisch gezien relatief eenvoudige zaken. Het openbaar ministerie, de rechter en de verdediging moeten tijdig kunnen beschikken over een compleet dossier. Dat betekent dat complexere zaken waarin aanvullend onderzoek nodig is (zoals altijd bij grote ordeverstoringen) in het algemeen niet in aanmerking komen voor supersnelrecht. Met de toepassing van het lik- op- stuk- beleid wil het openbaar ministerie het signaal afgeven dat gewelddadig gedrag niet wordt getolereerd en direct wordt afgestraft.

2.6.3 De samenloopregeling

Tussen de bevoegdheden van de burgemeester en de bevoegdheden van de officier van justitie bestaat een overlap. De burgemeester kan een gebieds- of groepsverbod opleggen ter handhaving van de openbare orde en de officier van justitie kan een gebiedsverbod opleggen in reactie op strafbare feiten die in een bepaald gebied zijn gepleegd en die door hun herhaling de openbare orde aldaar ernstig verstoren. Om te voorkomen dat de burgemeester en de officier van justitie beiden dezelfde maatregel opleggen, is er een samenloopregeling opgenomen in artikel 172a, derde lid, Gemeentewet. Deze samenloopregeling houdt in dat indien de officier van justitie een gedragsaanwijzing in de vorm van een gebiedsverbod heeft gegeven aan een ordeverstoorder, de burgemeester aan deze ordeverstoorder geen bevel in de vorm van een gebieds- of groepsverbod mag opleggen voor hetzelfde gebied. Op lokaal niveau kunnen de burgemeester en de officier van justitie over hun gezamenlijke optreden afspraken maken en beleid opstellen. Veelal zal het er in de praktijk op neer komen dat de burgemeester contact opneemt met de officier van justitie voordat hij een bevel in de zin van artikel 172a van de Gemeentewet geeft. Omgekeerd geldt dat de officier van justitie de burgemeester informeert indien hij een gedragsaanwijzing geeft of intrekt. Dit is van belang omdat het optreden van de officier van justitie van invloed is op de handhaving van de openbare orde door de burgemeester.

Samenloopregeling geldt alleen als het om eenzelfde gebied gaat

De samenloopregeling geldt in het geval dat de officier van justitie en de burgemeester een gebiedsverbod - in het geval van de burgemeester kan het ook groepsverbod zijn - willen opleggen voor hetzelfde gebied. Indien de officier van justitie een gebiedsverbod heeft opgelegd aan een ordeverstoorder voor een bepaald gebied, dan kan de burgemeester wel een gebieds- of een groepsverbod opleggen voor een ander deel van de gemeente. Dit kan bijvoorbeeld voorkomen indien de ordeverstoorder zijn overlastgevende activiteiten verplaatst naar een ander deel van de gemeente, nadat hij van de officier van justitie een gebiedsverbod heeft opgelegd gekregen.

2.6.4 Politie en boa's

De politie is verantwoordelijk voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde. Het is de politie die als eerste ter plekke is als de openbare orde wordt verstoord en het zullen veelal politieambtenaren zijn die gepleegde strafbare feiten of andere niet strafbaar gestelde overlastgevende gedragingen zullen constateren. De politie zal voornamelijk optreden door van haar eigen bevoegdheden (feitelijke handelingen en, indien noodzakelijk, het toepassen van geweld) gebruik te maken. Daarnaast zal een overtreding van een bevel (gebiedsverbod dan wel een groepsverbod) van de burgemeester ook door de politie worden geconstateerd. Indien de officier van justitie een meldingsplicht heeft opgelegd aan een verdachte, zal deze verdachte zich moeten

melden op het politiebureau. Bij een meldingsplicht die is opgelegd door de burgemeester staat de plaats van melden niet vast maar veelal zal deze plaats het politiebureau zijn.

Naast de politie beschikken burgemeesters veelal ook over eigen handhavers, de buitengewoon opsporingsambtenaren (hierna: BOA's). BOA's die aangesteld zijn binnen het domein "openbare ruimte"¹⁵ kunnen net als de politie strafbare en niet strafbaar gestelde ordeverstoringen constateren. Ook kunnen zij het bevel van de burgemeester handhaven. Waar in de rest van deze handreiking wordt gesproken over het constateren van feiten door de politie, kan hiervoor in de plaats ook het constateren van feiten door BOA's worden gelezen.

Informatie inwinning door de RID

Elk regionaal politiekorps beschikt over een Regionale Inlichtingendienst (hierna: RID). De RID vergaart informatie, onder bevoegdheid van de burgemeester, voor de handhaving van de openbare orde. Hier kan informatie bij zijn welke ingaat op mogelijke ordeverstoringen bij voetbalwedstrijden. Deze politie-informatie (waaronder de RID-informatie) wordt door de politie verzameld en indien relevant gedeeld met het Centraal Informatiepunt Voetbalvandalisme (hierna: het CIV) en het Openbaar Ministerie zodat tijdig kan worden ingespeeld op mogelijke voetbalrellen en voetbalvandalisme. De korpschef voorziet de burgemeester van de nodige informatie omtrent mogelijke ordeverstoringen door relschoppers. Onder andere op basis van deze informatie kan de burgemeester maatregelen nemen als het opleggen van een gebiedsverbod dat de politie vervolgens moet handhaven.

2.6.5 Centraal Informatiepunt Voetbalvandalisme

Het CIV creëert een omgeving waarin relevante informatie en ervaringen met betrekking tot voetbalvandalisme en –geweld wordt uitgewisseld tussen politiekorpsen onderling en betrokken veiligheidspartners als het Openbaar Ministerie en KNVB. Aan de hand van de beschikbare informatie maakt het CIV gevraagd en ongevraagd strategische en tactische analyses rond voetbalwedstrijden en het risicogedrag van supporters. Het CIV faciliteert politiekorpsen middels het landelijke Voetbal Volg Systeem (hierna: VVS) om zo hun informatie- en kennispositie rond notoire voetbalvandalen te versterken. Met behulp van de persoonsgegevens uit het VVS kunnen politiekorpsen dossiers samenstellen van personen die regelmatig de openbare orde verstoren al dan niet door het plegen van strafbare feiten. Op basis van een dergelijk dossier kunnen de burgemeester en de officier van justitie die maatregelen nemen die nodig zijn ter voorkoming van een verstoring van de openbare orde rondom een voetbalwedstrijd, door bijvoorbeeld het opleggen van gebiedsverboden in combinatie met een meldingsplicht.

¹⁵ Zie voor de gehele domeinlijst van artikelen waar een "boa openbare ruimte" bevoegd voor is om te handhaven de circulaire "buitengewoon opsporingsambtenaar" nr. 5647961/10 d.d. 01-04-2010, bijlage A-I

2.6.6 KNVB

Voor een goed en ordelijk verloop van alle voetbalwedstrijden heeft de KNVB standaardvoorwaarden opgesteld die gelden voor een ieder die een toegangskaartje of een seizoenskaart koopt. Wanneer een persoon de standaardvoorwaarden overtreedt kan de KNVB een (landelijk) stadionverbod opleggen. Een dergelijk verbod kan de KNVB ook opleggen indien een persoon in of buiten het voetbalstadion een strafbaar feit heeft gepleegd, zich schuldig heeft gemaakt aan voetbalgerelateerd wangedrag of zich schuldig heeft gemaakt aan gedragingen waardoor het aanzien en/ of het belang van voetbal is geschaad. Een stadionverbod van een jaar of langer of bij recidive gaat gepaard met een boete. De KNVB is verantwoordelijk voor het effectief handhaven van een stadionverbod. Indien de KNVB aan een persoon een stadionverbod heeft opgelegd dan licht de KNVB de BVO('s) in. Als de KNVB van het Openbaar Ministerie informatie verkrijgt over plegers van strafbare feiten, dan gaat de KNVB in beginsel altijd over tot het opleggen van een landelijk stadionverbod. De KNVB is zelf verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging en de handhaving van het stadionverbod.

2.6.7 Betaald Voetbal Organisatie

Een BVO stelt een huisreglement op waaraan bezoekers van een voetbalwedstrijd zich moeten houden. Het reglement geldt in en in de omgeving van het voetbalstadion. Indien een persoon zich niet aan het huisreglement houdt, dan kan de BVO aan die persoon een stadionverbod opleggen. Dit verbod kan de BVO ook opleggen aan personen die de standaardvoorwaarden van de KNVB hebben overtreden of een strafbaar feit hebben gepleegd in of in de omgeving van het voetbalstadion. Het stadionverbod is een lokaal verbod waardoor alleen de toegang tot het eigen stadion wordt ontzegd. Daarnaast kan de BVO bij de KNVB melden dat een persoon in strijd heeft gehandeld met de standaardvoorwaarden van de KNVB, een strafbaar feit heeft gepleegd, zich schuldig heeft gemaakt aan voetbalgerelateerd wangedrag of zich zodanig heeft gedragen in of in de omgeving van het stadion dat daardoor het aanzien en / of het belang van het voetbal is geschaad. De KNVB kan vervolgens een landelijk stadionverbod opleggen.

De BVO is zelf verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging en de handhaving van het stadionverbod.

Op verzoek van de politie en de burgemeester moet de BVO, binnen de privacyreggeving, alle beschikbare informatie over risicosupporters verschaffen. Onder andere op basis van deze informatie kunnen de burgemeester en de officier van justitie maatregelen nemen (bijvoorbeeld het opleggen van een gebieds- of contactverbod) om te voorkomen dat de openbare orde zal worden verstoord.

3 Gebiedsverbod

3.1 Gebiedsverbod, artikel 172a, eerste lid, onderdeel a, van de Gemeentewet

Geadresseerde en inhoud van het gebiedsverbod

In artikel 172a, eerste lid, onderdeel a, Gemeentewet verkrijgt de burgemeester de bevoegdheid om aan personen die herhaaldelijk individueel of groepsgewijs de openbare orde hebben verstoord of bij groepsgewijze verstoring van de openbare orde een leidende rol hebben gehad, de bevoegdheid om een gebiedsverbod op te leggen. Een gebiedsverbod houdt in dat degene aan wie het verbod wordt opgelegd zich niet (al dan niet gedurende bepaalde tijdstippen) in een bepaalde straat of een gedeelte van een wijk mag bevinden. In de tijd dat de ordeverstoorder zich niet in het gebied mag bevinden, kan de openbare orde door de ordeverstoorder niet verder worden verstoord en kan in het gebied de openbare orde worden hersteld.

Gebiedsverbod in combinatie met een meldingsplicht

Een gebiedsverbod kan extra kracht worden bijgezet met een meldingsplicht. De ordeverstoorder dient zich op een bepaalde plaats, bijvoorbeeld het politiebureau, en op een bepaald tijdstip te melden. Hierdoor wordt het voor de ordeverstoorder onmogelijk op dat moment de orde te verstoren in het gebied waarvoor hij een gebiedsverbod heeft gekregen. De meldingsplicht kan zich ook uitstrekken tot een andere gemeente. De burgemeester waar een (risico)wedstrijd wordt gespeeld kan aan mogelijke ordeverstoorders die supporter zijn van de bezoekende voetbalclub een gebiedsverbod opleggen voor de omgeving van het stadion. Daarnaast kan de burgemeester aan die ordeverstoorders de plicht opleggen om zich in hun eigen gemeente te melden op een bepaalde tijd en plaats. Hiervoor moet overeenstemming zijn met de burgemeester van de gemeente waar de ordeverstoorders zich moeten melden. Dit wordt de intergemeentelijke meldingsplicht genoemd. De intergemeentelijke meldingsplicht wordt behandeld in paragraaf 5.5.

Duur en verlenging van het gebiedsverbod

De burgemeester bepaalt in een specifiek geval de duur van het gebiedsverbod aan de hand van specifieke feiten en omstandigheden. Hierbij dient te worden gedacht aan de frequentie, de aard en de ernst van de overlast, maar ook de achtergrond van de ordeverstoorder. Het gebiedsverbod kan een maximale duur hebben van drie maanden. Het gebiedsverbod kan drie keer met maximaal drie maanden worden verlengd indien dat noodzakelijk is om de openbare orde te kunnen handhaven. De verlenging dient met redenen te worden omkleed.

3.2 Voorwaarden waaronder een gebiedsverbod kan worden opgelegd

Indien de burgemeester een gebiedsverbod wil opleggen aan een ordeverstoorder dient er aan een aantal voorwaarden te zijn voldaan:

Een gebiedsverbod kan worden opgelegd aan een persoon die herhaaldelijk individueel of groepsgewijs de openbare orde heeft verstoord of bij groepsgewijze ordeverstoring een leidende rol heeft gespeeld;

Er moet sprake zijn van herhaaldelijke verstoring van de openbare orde;

Er moet sprake zijn van ernstige vrees voor verdere verstoringen van de openbare orde;

De ernstige vrees moet blijken uit concrete aanwijzingen, bijvoorbeeld het feit dat een persoon in het verleden betrokken is geweest bij ordeverstoringen;

Een burgemeester kan alleen in zijn eigen gemeente een gebiedsverbod opleggen.

3.3 Proportionaliteit van het gebiedsverbod

Bij het opleggen van een gebiedsverbod moet de burgemeester rekening houden met het vereiste van proportionaliteit. Het bevel van de burgemeester moet de gedragingen van de geadresseerde van het gebiedsverbod bevatten waardoor de openbare orde is verstoord en die aanleiding hebben gegeven tot het opleggen van een gebiedsverbod. Daarbij wordt vermeld op welke plaatsten en tijdstippen de geadresseerde de openbare orde heeft verstoord.

Het gebiedsverbod mag niet langer duren dan noodzakelijk is om de openbare orde te herstellen. Als het gebiedsverbod niet meer noodzakelijk is ter voorkoming van verdere verstoringen van de openbare orde, dan dient het verbod te worden ingetrokken. Ook mag het gebied waarvoor het verbod geldt niet groter zijn dan noodzakelijk. Het bevel van de burgemeester dient een exacte beschrijving te bevatten van het gebied waar de geadresseerde zich niet mag bevinden. Het gebied kan bijvoorbeeld beschreven worden door het aangeven van de straten die de grens vormen van het gebied waarbinnen betrokkene zich niet mag bevinden. Indien nodig wordt bij het gebiedsverbod een corridor bepaald. Een dergelijke corridor kan van belang zijn als de persoonlijke omstandigheden van betrokkene daartoe aanleiding geven. Het gebied mag zich immers in principe niet uitstrekken tot de omgeving van de woning van de geadresseerde van het gebiedsverbod. Het gebiedsverbod mag voorts niet leiden tot een inbreuk op het gezinsleven van de geadresseerde van het verbod. Daarnaast mag het gebiedsverbod de geadresseerde niet beperken in de uitoefening van zijn godsdienst of levensovertuiging, tenzij bijzondere omstandigheden dat noodzakelijk maken. Ook de mogelijkheid voor de geadresseerde om naar school te gaan of in zijn levensonderhoud en dat van zijn gezin te voorzien mag niet worden beperkt door het gebiedsverbod. De burgemeester moet het gebiedsverbod tussentijds wijzigen ten gunste van de geadresseerde van het verbod indien nieuwe feiten of omstandigheden daartoe aanleiding geven. Een wijziging kan betekenen dat het gebiedsverbod wordt beperkt of ingetrokken zodra daartoe aanleiding is.

Zwaardere maatsregelen, uitgebreidere motivering

Naarmate de reikwijdte van de op te leggen maatregelen groter wordt zullen ook zwaardere eisen aan de motivering worden gesteld. Dit geldt ook indien een gebiedsverbod wordt gecombineerd met een meldingsplicht. Het opleggen van een gebiedsverbod samen met een meldingsplicht moet in verhouding staan tot de gepleegde ordeverstoring.

3.4 Stapplan voor de gemeenten bij het opleggen van een gebiedsverbod

De burgemeester is bevoegd tot het opleggen van een gebiedsverbod en door zijn verantwoordelijkheid voor het proces daartoe heeft hij de regie. Hij zet het onderwerp op de agenda van de lokale driehoek en vraagt partners binnen en buiten de driehoek om informatie. Hij maakt daarbij gebruik van informatie en activiteiten van politie en andere ketenpartners. In het onderstaande zijn de stappen geformuleerd. Op lokaal niveau zullen daarover afspraken moeten worden gemaakt. Waar in het stappenplan wordt gesproken over constateren van feiten door de politie, kan hiervoor in de plaats ook het constateren van feiten door BOA's worden gelezen.

1. De politie constateert wederom een verstoring van de openbare orde. De politie maakt een afweging of er sprake is van herhaaldelijke overlast, eventueel in overleg met de burgemeester, aan de hand van de criteria genoemd in paragraaf 1.2.
2. De politie zorgt voor afstemming over de casus met andere veiligheidspartners, bijvoorbeeld in het Veiligheidshuis¹⁶. Daarbij wordt ook een afweging gemaakt of een bestuurlijke maatregel moet volgen. Tevens wordt nagegaan of de officier van justitie een gedragsaanwijzing in de vorm van een gebiedsverbod heeft opgelegd voor hetzelfde gebied (in verband met samenloopregeling).
3. De politie stelt een deeldossier samen overeenkomstig paragraaf 7.1 van de handreiking. Het dossier wordt, indien sprake is van jeugdigen aangevuld door een deeldossier van bijvoorbeeld jeugdhulpverlening of de leerplichtambtenaar . De regie op het dossier ligt bij de gemeente.
4. De politie overlegt het dossier aan de burgemeester. Het dossier bevat een voorstel voor de op te leggen maatregel, een omschrijving van het gebied en de duur van de maatregel.
5. De burgemeester overlegt het dossier aan de betrokkene en stelt de betrokkene in de gelegenheid om (schriftelijk) een zienswijze in te dienen.
6. Voorafgaand of parallel aan stap 5 heeft de burgemeester contact met de (hoofd) officier van justitie over de vraag of deze een gedragsaanwijzing in de vorm van een gebiedsverbod heeft opgelegd voor hetzelfde gebied. Is dat het geval dan geeft de burgemeester geen gevolg aan het voorstel en blijft de voorgestelde maatregel achterwege.

¹⁶ Dit kan per gemeente verschillend worden georganiseerd.

7. De burgemeester beslist op basis van de zienswijze en het dossier of én zo ja welke maatregel wordt opgelegd. Hij bepaalt tevens de duur en het gebied waarvoor de maatregel geldt. Bij een gebiedsverbod en / of een groepsverbod wordt het gebied waarvoor het verbod geldt aangegeven op een kaartje en bij het besluit gevoegd. Indien nodig wordt bij het gebiedsverbod een looproute bepaald. Een dergelijke route kan van belang zijn als de persoonlijke omstandigheden van betrokkene daartoe aanleiding geven, bijvoorbeeld in verband met zijn woonadres, werk of bezoek aan een arts.
8. De burgemeester stelt de politie en de andere betrokken partners in kennis van zijn beslissing. Hij overlegt een afschrift van het besluit aan de politie.
9. De burgemeester stuurt het besluit per aangetekende post naar de betrokkene of draagt er zorg voor dat het besluit in persoon aan betrokkene wordt uitgereikt.
10. Na de uitreiking wordt het formulier van de uitreiking aan de burgemeester overgelegd ten behoeve van het dossier. De datum van uitreiking is de datum van inwerkingtreding van het besluit.
11. De burgemeester beheert het dossier voor eventuele bezwaar- of beroepsprocedures, voor de verlenging van de maatregel of andere bestuurlijke maatregelen.
12. Bij overtreding van de maatregel maakt de politie een proces-verbaal op dat wordt gestuurd naar het Openbaar Ministerie dat vervolgens tot vervolging kan overgaan.
13. De politie informeert de burgemeester over de niet-naleving van het gebiedsverbod. De (hoofd)officier van justitie informeert desgewenst de burgemeester over de justitiële vervolging.

4 Groepsverbod

4.1 Groepsverbod, artikel 172a, eerste lid, onderdeel b, van de Gemeentewet

Geadresseerde en inhoud van het gebiedsverbod

Op basis van artikel 172, eerste lid, onderdeel b, van de Gemeentewet, heeft de burgemeester de bevoegdheid om aan een persoon een groepsverbod op te leggen indien deze persoon herhaaldelijk de openbare orde individueel of groepsgewijs heeft verstoord of leiding heeft gegeven aan een groep die de openbare orde heeft verstoord. Indien er ernstige vrees is voor verdere verstoring van de openbare orde, dan kan de burgemeester een groepsverbod opleggen. Een groepsverbod houdt in dat de geadresseerde van het verbod zich niet in één of meer bepaalde delen van de gemeente op een voor het publiek toegankelijke plaats zonder redelijk doel met meer dan drie andere personen, ongeacht wie, in groepsverband mag ophouden. Met deze bevoegdheid kan de burgemeester ongewenste groepsvorming in een bepaald gebied tegengaan. Door één of meerdere personen te verbieden zich met meer dan drie personen in bepaalde gebieden op te houden, wordt het groepspatroon doorbroken en daarmee de groepsgewijze verstoring van de openbare orde voorkomen. De personen van een groep mogen dus wel onderling contact met elkaar hebben, maar zich niet meer in een groep van meer dan drie personen ophouden op bepaalde plaatsen.

Handhaven

Bij een groepsverbod maakt het niet uit of die groep op dat moment de openbare orde verstoort of dreigt te verstoren. De enkele constatering dat de geadresseerde van het groepsverbod zich op een bepaalde plaats ophoudt met meer dan drie personen, is voldoende om het verbod te handhaven.

'Zonder redelijk doel'

Onder 'zonder redelijk doel' kan worden verstaan het 'hangen' op een bepaalde plaats. Het sporten op een veldje of het aanwezig zijn bij een evenement is wel een redelijk doel. Betogingen of vergaderingen kunnen niet worden beperkt door een groepsverbod.

Groepsverbod is niet goed toepasbaar bij massale evenementen

Een groepsverbod is niet goed toepasbaar bij massale evenementen als een kermis of een popconcert. Een groepsverbod is dan moeilijk te controleren. Een gebiedsverbod, eventueel gecombineerd met een meldingsplicht, is beter toepasbaar bij massale, kortdurende evenementen.

Individueel verbod

Het groepsverbod geldt alleen voor de personen aan wie het verbod is opgelegd. Dit is een verschil met het samscholingsverbod uit de APV dat een algemeen geldend verbod is. Het groepsverbod is ook niet gericht tegen een groep als zodanig, maar tegen één of meer individuen uit de groep.

Duur en verlenging van het groepsverbod

De burgemeester bepaalt in een specifiek geval de duur van het groepsverbod aan de hand van specifieke feiten en omstandigheden. Hierbij dient te worden gedacht aan de frequentie, de aard en de ernst van de overlast, maar ook de achtergrond van de ordeverstoorder. Het groepsverbod kan een maximale duur hebben van drie maanden. Het groepsverbod kan drie keer met maximaal drie maanden worden verlengd indien dat noodzakelijk is om de openbare orde te kunnen handhaven. De verlenging dient met redenen omkleed te worden.

4.2 Voorwaarden waaronder een groepsverbod kan worden opgelegd

De burgemeester kan aan een ordeverstoorder een groepsverbod opleggen indien aan een aantal voorwaarden is voldaan:

- De ordeverstoorder moet herhaaldelijk individueel of groepsgewijs de openbare orde hebben verstoord of leiding hebben gegeven aan een groep die de openbare orde heeft verstoord;
- Er moet sprake zijn van herhaaldelijke verstoring van de openbare orde;
- Er moet sprake zijn van ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde;
- De vrees moet aanwijsbaar zijn, moet blijken uit concrete aanwijzingen, bijvoorbeeld het feit dat een persoon in het verleden betrokken is geweest bij ordeverstoringen;
- Het verbod mag alleen worden opgelegd voor publiek toegankelijke plaatsen.

4.3 Proportionaliteit van het groepsverbod

Bij het opleggen van een groepsverbod dient de burgemeester rekening te houden met het vereiste van proportionaliteit. Dit betekent dat het groepsverbod moet worden beperkt naar tijd en plaats. Het bevel van de burgemeester dient te vermelden welke gedragingen van de geadresseerde van het verbod aanleiding zijn voor het opleggen van het groepsverbod. Daarbij dienen de tijdstippen en de plaatsen te worden vermeld waar de geadresseerde de openbare orde heeft verstoord. Daarnaast dient de burgemeester in zijn bevel aan te geven voor welke duur het groepsverbod wordt opgelegd (het is een tijdelijk verbod, maximaal drie maanden) en voor welke plaats(en) het verbod geldt. De duur en de omtrek van het gebied mogen niet langer en groter zijn dan noodzakelijk is om de orde in een gebied weer te herstellen en om de vrees voor verdere verstoring van de openbare orde weg te nemen. Het groepsverbod kan worden

opgelegd indien er ernstige vrees bestaat voor verdere verstoring van de openbare orde. Zodra die vrees (gedeeltelijk) weg is, dient het groepsverbod te worden beperkt, gewijzigd of ingetrokken. Indien na drie maanden de ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde nog niet verdwenen is, dan kan het verbod worden verlengd (maximaal drie keer) met drie maanden. Voordat het verbod mag worden verlengd dient te worden gekeken of het verbod nog noodzakelijk is.

Een groepsverbod mag worden opgelegd voor de omgeving van de woning van de geadresseerde. Het verbod beperkt het gezinsleven van de geadresseerde niet omdat het verbod alleen geldt voor plaatsen die voor het publiek toegankelijk zijn. Een huis is niet voor een ieder toegankelijk. Het groepsverbod geldt dus niet in huis maar wel voor de omgeving van het huis. Het verbod mag in beginsel niet de vrijheid van godsdienst of levensovertuiging beperken. Een groepsverbod is onder omstandigheden minder verstrekkend dan een gebiedsverbod. De geadresseerde van een groepsverbod mag wel in het aangewezen gebied komen, iets wat niet mag met een gebiedsverbod. Een geadresseerde van een groepsverbod wordt daardoor minder in zijn bewegingsvrijheid beperkt dan met een gebiedsverbod.

4.4 Stappenplan voor gemeenten bij het opleggen van een groepsverbod

De burgemeester is bevoegd tot het opleggen van een groepsverbod en door zijn verantwoordelijkheid voor het proces daartoe heeft hij de regie. Hij zet het onderwerp op de agenda van de lokale driehoek en vraagt partners binnen en buiten de driehoek om informatie. Hij maakt daarbij gebruik van informatie en activiteiten van politie en andere ketenpartners. In het onderstaande zijn de stappen geformuleerd. Op lokaal niveau zullen daarover afspraken moeten worden gemaakt. Waar in het stappenplan wordt gesproken over constateren van feiten door de politie, kan hiervoor in de plaats ook het constateren van feiten door BOA's worden gelezen.

1. De politie constateert wederom een verstoring van de openbare orde. De politie maakt een afweging of er sprake is van herhaaldelijke overlast, eventueel in overleg met de burgemeester aan de hand van de in paragraaf 1.2 genoemde criteria.
2. De politie zorgt voor afstemming over de casus met andere veiligheidspartners, bijvoorbeeld in het Veiligheidshuis¹⁷. Daarbij wordt ook een afweging gemaakt of een bestuurlijke maatregel moet volgen. Tevens wordt nagegaan of de officier van justitie een gedragsaanwijzing in de vorm van een groepsverbod heeft opgelegd voor hetzelfde gebied (in verband met samenloopregeling).
3. De politie stelt een deeldossier samen overeenkomstig paragraaf 7.1 van de handreiking. Het dossier wordt, indien sprake is van jeugdigen aangevuld door een deeldossier van bijvoorbeeld jeugdhulpverlening of de leerplichtambtenaar. De regie op het dossier ligt bij de gemeente.

¹⁷ Dit kan per gemeente verschillend worden georganiseerd.

4. De politie overlegt het dossier aan de burgemeester. Het dossier bevat een voorstel voor de op te leggen maatregel, een omschrijving van het gebied en de duur van de maatregel.
5. De burgemeester overlegt het dossier aan de betrokkene en stelt de betrokkene in de gelegenheid om (schriftelijk) een zienswijze in te dienen.
6. Voorafgaand of parallel aan stap 5 heeft de burgemeester contact met de (hoofd) officier van justitie over de vraag of deze een gedragsaanwijzing in de vorm van een gebiedsverbod heeft opgelegd voor hetzelfde gebied. Is dat het geval dan geeft de burgemeester geen gevolg aan het voorstel en blijft de voorgestelde maatregel achterwege.
7. De burgemeester beslist op basis van de zienswijzen en het dossier of én zo ja welke maatregel wordt opgelegd. Hij bepaalt tevens de duur en het gebied waarvoor de maatregel geldt. Bij een gebiedsverbod en / of een groepsverbod wordt het gebied waarvoor het verbod geldt aangegeven op een kaartje en bij het besluit gevoegd. Indien nodig wordt een looproute bepaald. Een dergelijke route kan van belang zijn als de persoonlijke omstandigheden van betrokkene daartoe aanleiding geven, bijvoorbeeld in verband met zijn woonadres, werk of bezoek aan een arts.
8. De burgemeester stelt de politie en de andere betrokken partners in kennis van zijn beslissing. Hij overlegt een afschrift van het besluit aan de politie.
9. De burgemeester stuurt het besluit per aangetekende post naar de betrokkene of draagt er zorg voor dat het besluit in persoon aan betrokkene wordt uitgereikt.
10. Na de uitreiking wordt het formulier van de uitreiking aan de burgemeester overgelegd ten behoeve van het dossier. De datum van uitreiking is de datum van inwerkingtreding van het besluit.
11. De burgemeester beheert het dossier voor eventuele bezwaar- of beroepsprocedures, voor de verlenging van de maatregel of andere bestuurlijke maatregelen.
12. Bij overtreding van de maatregel maakt de politie een proces-verbaal op dat wordt gestuurd naar het Openbaar Ministerie dat vervolgens tot vervolging kan overgaan.
13. De politie informeert de burgemeester over de niet-naleving van het groepsverbod. De (hoofd)officier van justitie informeert desgewenst de burgemeester over de justitiële vervolging.

5 Meldingsplicht

5.1 Meldingsplicht opgelegd door de burgemeester

Indien een persoon herhaaldelijk individueel of groepsgewijs de openbare orde heeft verstoord, dan wel een leidende rol heeft gehad bij groepsgewijze ordeverstoringen en er bestaat ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde, dan kan de burgemeester die ordeverstoorder een meldingsplicht opleggen. Een meldingsplicht houdt in dat een ordeverstoorder wordt verplicht zich bij een nader aangegeven instantie op een nader aangegeven tijdstip (al dan niet meerdere malen gedurende een langere periode) te melden. Een ordeverstoorder, woonachtig in Eindhoven, die een meldingsplicht heeft opgelegd gekregen moet zich bijvoorbeeld bij iedere thuiswedstrijd van PSV bij aanvang van de wedstrijd en tegen het einde van de wedstrijd melden op een bepaalde plaats, bijvoorbeeld een politiebureau. De burgemeester kan een meldingsplicht als zelfstandige maatregel opleggen of in combinatie met een gebiedsverbod. De meldingsplicht kan inhouden zich te melden in de eigen gemeente van de burgemeester of in een andere gemeente. Dit wordt de intergemeentelijke meldingsplicht genoemd. De burgemeester van de gemeente waar een voetbalwedstrijd plaatsvindt kan bijvoorbeeld aan bezoekende supporters de plicht opleggen om zich in de eigen gemeente te melden. Hiervoor is wel overeenstemming vereist met de burgemeester van de gemeente waar de supporters zich moeten melden. De intergemeentelijke meldingsplicht wordt verder behandeld in paragraaf 5.5. Waar de geadresseerde van een meldingsplicht zich moet melden moet lokaal worden afgesproken en per casus worden bekeken. Voorbeelden van locaties waar de ordeverstoorder zich zou moeten melden is het politiebureau indien dit zich op aanzienlijke afstand van het voetbalstadion bevindt, een openbare ruimte op aanzienlijke afstand van het voetbalstadion of bij de wijkagent op een wijkservicecentrum.

Naast de burgemeester kan, indien sprake is van een strafbaar feit, ook de officier van justitie een meldingsplicht opleggen. Deze meldingsplicht is een vorm van de gedragsaanwijzing die de officier van justitie op grond van artikel 509hh, tweede lid, onderdeel c, van het Wetboek van strafvordering kan opleggen aan een verdachte. Deze meldingsplicht wordt samen met de meldingsplicht die kan worden opgelegd door de strafrechter, besproken in hoofdstuk 6, paragraaf 6.2.

5.2 Voorwaarden waaronder een meldingsplicht kan worden opgelegd

Om een meldingsplicht te kunnen opleggen moet aan een aantal voorwaarden zijn voldaan:

- De ordeverstoorder moet herhaaldelijk individueel of groepsgewijs de openbare orde hebben verstoord of leiding hebben gegeven aan een groep die de openbare orde heeft verstoord;

- Er moet sprake zijn van herhaaldelijke verstoring van de openbare orde;
- Er moet sprake zijn van ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde;
- De vrees moet aanwijsbaar zijn, moet blijken uit concrete aanwijzingen, bijvoorbeeld het feit dat een persoon in het verleden betrokken is geweest bij ordeverstoringen;
- Ingeval van een intergemeentelijke meldingsplicht dient er overeenstemming te zijn met de burgemeester van de gemeente waar de meldingsplicht zal moeten plaatsvinden.

5.3 Proportionaliteit van de meldingsplicht

Inhoud van het bevel

Bij het opleggen van een meldingsplicht dient de burgemeester rekening te houden met het vereiste van proportionaliteit. Dit houdt onder andere in dat het bevel van de burgemeester duidelijk moet zijn voor de ordeverstoorder. De inhoud en reikwijdte van de verplichtingen zullen exact omschreven moeten worden, zodat de ordeverstoorder weet waar hij aan toe is. In het bevel moet staan welke gedragingen van de ordeverstoorder aanleiding hebben gegeven tot het opleggen van een meldingsplicht. Ook moet in het bevel worden opgenomen waar en op welke tijdstippen de ordeverstoorder zich moet melden. De meldingsplicht mag de vrijheid van godsdienst of levensovertuiging en staatkundige vrijheid niet beperken.

Plaats en tijdstippen van melden

Het proportionaliteitsvereiste brengt ook met zich mee dat er goed moet worden nagedacht over de plaats en tijden waar en waarop de ordeverstoorder zich moet melden. Het mag niet zo zijn dat een ordeverstoorder zich aan de andere kant van het land moet melden of dat de ordeverstoorder zich zo vaak moet melden dat de meldingsplicht leidt tot een vergaande beperking van zijn bewegingsvrijheid. Een plaats waar een ordeverstoorder zich moet melden mag niet te ver af liggen van zijn woonplaats. Daarom moet lokaal worden geregeld waar een ordeverstoorder zich moet melden. De politie moet de burgemeester hierover adviseren.

Zwaardere maatregelen, hogere eisen aan de motivering van de meldingsplicht

Als de meldingsplicht wordt gecombineerd met een gebiedsverbod dan gelden er zwaardere eisen met betrekking tot de proportionaliteit. Een combinatie van een gebiedsverbod met een meldingsplicht is een zwaardere maatregel dan wanneer alleen een meldingsplicht of alleen een gebiedsverbod wordt opgelegd. De opgelegde maatregel(en) moet in verhouding staan tot de ernst van de normschending.

Proportionaliteit bij de intergemeentelijke meldingsplicht

Een intergemeentelijke meldingsplicht kan als proportioneel worden gezien, aangezien de ordeverstoorder aan wie een dergelijke meldingsplicht wordt opgelegd zich

dichtbij huis moet melden dan wanneer hij naar een andere gemeente moet reizen om zich daar te melden dichtbij huis.

Proportionaliteit bij de meldingsplicht opgelegd door de officier van justitie

Indien de meldingsplicht is opgelegd door de officier van justitie en betrokkene beroep instelt, toetst de strafrechter of aan alle wettelijke voorwaarden is voldaan en of de meldingsplicht in het desbetreffende geval proportioneel is.

5.4 Stappenplan voor gemeenten bij het opleggen van een meldingsplicht door de burgemeester

De burgemeester is bevoegd tot het opleggen van een meldingsplicht en door zijn verantwoordelijkheid voor het proces daartoe heeft hij de regie. Hij zet het onderwerp op de agenda van de lokale driehoek en vraagt partners binnen en buiten de driehoek om informatie. Hij maakt daarbij gebruik van informatie en activiteiten van politie en andere ketenpartners. In het onderstaande zijn de stappen geformuleerd. Op lokaal niveau zullen daarover afspraken moeten worden gemaakt. Waar in het stappenplan wordt gesproken over constateren van feiten door de politie, kan hiervoor in de plaats ook het constateren van feiten door BOA's worden gelezen.

1. De politie constateert wederom een verstoring van de openbare orde. De politie maakt een afweging of er sprake is van herhaaldelijke overlast, eventueel in overleg met de burgemeester, aan de hand van de criteria genoemd in paragraaf 1.2.
2. De politie zorgt voor afstemming over de casus met andere veiligheidspartners, bijvoorbeeld in het Veiligheidshuis¹⁸. Daarbij wordt ook een afweging gemaakt of een bestuurlijke maatregel moet volgen.
3. De politie stelt een deeldossier samen overeenkomstig paragraaf 7.1 van de handreiking. Het dossier wordt, indien sprake is van jeugdigen aangevuld door een deeldossier van bijvoorbeeld jeugdhulpverlening of de leerplichtambtenaar. De regie op het dossier ligt bij de gemeente.
4. De politie overlegt het dossier aan de burgemeester. Het dossier bevat een voorstel voor de op te leggen maatregel en de duur van de maatregel.
5. De burgemeester overlegt het dossier aan de betrokkene en stelt de betrokkene in de gelegenheid om (schriftelijk) zienswijzen in te dienen.
6. De burgemeester beslist op basis van de zienswijzen en het dossier of én zo ja welke maatregel wordt opgelegd. Bij een meldingsplicht wordt contact opgenomen met de politie met een voorstel voor een locatie en de tijden van meldingsplicht.
7. De politie onderzoekt de mogelijkheden voor de meldingsplicht bij de politieorganisatie of een andere organisatie (waar en bij wie de betrokkene zich moet melden).
8. De politie koppelt de locatie terug aan de burgemeester.

¹⁸ Dit kan per gemeente verschillend worden georganiseerd.

9. De burgemeester stelt de politie en andere betrokken partners in kennis van zijn beslissing. Hij overlegt een afschrift van besluit aan de politie en het politiebureau of de andere organisatie waar betrokkene zich moet melden.
10. De burgemeester stuurt het besluit per aangetekende post naar de betrokkene of draagt er zorg voor dat het besluit in persoon aan betrokkene wordt uitgereikt. De datum van inwerkingtreding ligt niet voor de datum van uitreiking (de datum dat de betrokkenen het bevel ontvangt).
11. Na de uitreiking wordt het formulier van de uitreiking aan de burgemeester overgelegd ten behoeve van het dossier.
12. De burgemeester beheert het dossier voor eventuele bezwaar- of beroepsprocedures, voor de verlenging van de maatregel of andere bestuurlijke maatregelen.
13. De politie of andere aangewezen organisatie informeert de burgemeester over de niet-naleving van de meldingsplicht. Bij overtreding van de maatregel maakt de politie een proces-verbaal op dat wordt gestuurd naar het Openbaar Ministerie dat vervolgens tot vervolging kan overgaan.
14. De (hoofd)officier van justitie informeert desgewenst de burgemeester over de justitiële vervolging.

5.5 Intergemeentelijke meldingsplicht

De meldingsplicht kan zich ook uitstrekken tot een andere gemeente. Deze intergemeentelijke meldingsplicht wordt opgelegd door de burgemeester van de gemeente op wiens grondgebied de openbare orde verstoord dreigt te worden (hierna: de “ontvangende” burgemeester). Bij de “ontvangende” burgemeester moet dan ernstige vrees bestaan dat personen of groepen personen hun eerdere ordeverstoring gedragingen ook in zijn gemeente zullen voortzetten en dus ook daar de openbare orde verstoren. Het melden gebeurt dan in een andere gemeente. Voor het opleggen van deze intergemeentelijke meldingsplicht is de toestemming van de burgemeester van die gemeente vereist (hierna: de “zendende” burgemeester). Het melden in de andere gemeente kan de woonplaats van de betrokkene zijn maar dat hoeft niet per se het geval te zijn.

Afstemming tussen de ontvangende en de zendende burgemeester

De “ontvangende” burgemeester die een meldingsplicht wil opleggen moet eerst contact opnemen met de “zendende” burgemeester van de gemeente waar de meldingsplicht feitelijk wordt uitgevoerd. De “zendende” burgemeester moet immers tijd hebben om de (logistieke kant van de) meldingsplicht te regelen. Hij moet lokaal afstemmen waar de ordeverstoring zich zal moeten melden. Het besluit om de intergemeentelijke meldingsplicht op te leggen, wordt dus genomen door de “ontvangende” burgemeester. Daarbij wordt de “zendende” burgemeester (van de woonplaats van één of meer “rele supporters” van de bezoekende club) om zijn medewerking gevraagd. Het melden geschiedt in die gemeente.

Uitsupporters kunnen worden geweerd

Concreet betekent dit dat de burgemeester van de gemeente waar een (risico)voetbalwedstrijd plaats zal vinden, op grond van aanwijzingen (bijvoorbeeld politie-informatie, waarbij politie gebruik kan maken van informatie van het CIV, zie paragraaf 7.2.) ernstige vrees heeft dat personen of groepen personen hun ordeverstoring gedrag voortzetten in zijn gemeente op of rond de wedstrijddag. Hij kan dan met de intergemeentelijke meldingsplicht “relsupporters” van de bezoekende club uit zijn gemeente weren en het uitreisgedrag tegengaan. Op de door de burgemeester bepaalde tijdstippen moeten die personen zich immers in de andere gemeente melden.

Aanwijzingen voor ordeverstoring gedrag en “herhaaldelijke ordeverstoringen”

De “ontvangende” burgemeester dient zijn vrees te onderbouwen. Er moeten aanwijzingen zijn dat de betrokkene zijn ordeverstoring gedrag zal voortzetten als niet wordt ingegrepen. Die aanwijzingen kunnen zijn gelegen in het gedrag van betrokkene in de afgelopen periode. Er moet sprake zijn van eerdere ordeverstoringen. De burgemeester moet uiteraard ook aannemelijk maken dat er een reëel risico bestaat voor ordeverstoringen rond de bewuste voetbalwedstrijd. De herhaaldelijke ordeverstoringen waar de “ontvangende burgemeester” zich op moet baseren hoeven niet alleen in zijn eigen gemeente te zijn voorgekomen. Hij kan zich dus baseren op gedragingen van de hooligans die bij eerdere wedstrijden in andere gemeenten de openbare orde ernstig hebben verstoord. Die eerdere ordeverstoringen dienen uiteraard wel in relatie te staan tot de op te leggen maatregel. De burgemeester kan zich natuurlijk niet tot in lengte van jaren baseren op eerdere ordeverstoringen in andere gemeenten.

Bij thuis- en uitwedstrijden bij voetbal, in allerlei verband

De burgemeester die een meldingsplicht wil opleggen kan deze maatregel opleggen aan supporters van de thuisclub of aan supporters van de bezoekende club. De hooligans van de thuisclub dienen zich dan te melden op een locatie die door de burgemeester van de gemeente is aangewezen. Indien hij de uitsupporters van de bezoekende club wil weren, stemt hij eerst af met de “zendende” burgemeester, alwaar de ordeverstoorders zich vervolgens moeten melden. Het is niet noodzakelijk dat de supporter eerder in de te bezoeken gemeenten de orde heeft verstoord rond een wedstrijd. Een patroon van herhaaldelijke ordeverstoringen kan ook worden afgeleid uit ordeverstoringen die in andere gemeenten zijn gepleegd. Wel moet er ernstige vrees zijn voor verstoring in de te bezoeken gemeente zelf. De meldingsplicht kan worden opgelegd bij alle wedstrijden die in Nederland worden gespeeld. Het maakt daarbij niet uit of het gaat om de reguliere competitie, bekerwedstrijden, vriendschappelijke wedstrijden of interlands van het Nederlands elftal. In het laatste geval kan uiteraard de burgemeester van de speelstad aan de uit het buitenland afkomstige supporters van het bezoekende elftal geen intergemeentelijke meldingsplicht opleggen. Zij zijn immers niet in een andere Nederlandse gemeente woonachtig. Wel kan de burgemeester aan deze personen een meldingsplicht opleggen in zijn eigen gemeente.

Landelijke meldingsplicht

De meldingsplicht die een burgemeester oplegt dient ter handhaving van de openbare orde in zijn eigen gemeente. De burgemeester van een gemeente kan geen landelijke meldingsplicht opleggen. Een dergelijk effect kan overigens wel ontstaan als meerdere burgemeesters een meldingsplicht voor hun eigen gemeente opleggen. Een directe werking voor het gehele land ontstaat automatisch indien de meldingsplicht wordt opgelegd door de officier van justitie. Deze kan immers een gedragsaanwijzing (bijvoorbeeld een meldingsplicht) geven aan een persoon die wordt verdacht van een strafbaar feit waardoor de openbare orde ernstig is verstoord en er grote vrees bestaat voor herhaling. Deze meldingsplicht wordt dan door de officier van justitie opgelegd in het kader van zijn strafrechtelijke vervolging.

Stappenplan bij de intergemeentelijke meldingsplicht:

Waar in het stappenplan wordt gesproken over constateren van feiten door de politie, kan hiervoor in de plaats ook het constateren van feiten door BOA's worden gelezen.

1. De politie of de burgemeester van de “ontvangende” gemeente hebben aanwijzingen dat bepaalde groepen personen op de wedstrijddag de openbare orde in de gemeente gaan verstoren.
2. De politie onderbouwt deze vrees aan de hand van een dossier waarin ook eerdere ordeverstorende gedragingen in andere gemeenten kunnen worden vastgelegd, voor zover die in relatie kunnen worden gebracht met de openbare ordehandhaving rond de betreffende voetbalwedstrijd.
3. Indien de burgemeester van de “ontvangende” gemeente een intergemeentelijke meldingsplicht wenst op te leggen wordt bestuurlijk aan de “zendende” burgemeester het verzoek gedaan om de meldingsplicht in die gemeente ten uitvoer te leggen. De burgemeester van de “ontvangende” gemeente kan zijn politiechef verzoeken zijn verzoek ook via de politielijn van de gemeente van de “zendende” burgemeester over te brengen.
4. Het verzoek voor een intergemeentelijke meldingsplicht komt bij de burgemeester of de politie van de “zendende” gemeente binnen. Beiden stellen elkaar op de hoogte van de binnenkomst en aard van het verzoek.
5. De politie geeft vervolgens advies aan de burgemeester van de “zendende” gemeente.
6. Bij een positief besluit van de burgemeester van de “zendende” gemeente, geeft de politie de locatie en de betrokken politiefunctionaris door aan de burgemeester. De “zendende” burgemeester geeft vervolgens toestemming aan de “ontvangende” burgemeester. In het andere geval wijst de “zendende” burgemeester het verzoek van de “ontvangende” burgemeester af.
7. De politie van de “ontvangende” gemeente neemt contact op met de betrokken politiefunctionaris van de “zendende” gemeente.

8. De burgemeester van de “ontvangende” gemeente legt vervolgens de meldingsplicht op. In het besluit worden tijdstip(pen), locatie, naam van de politiefunctionaris of andere functionaris c.q. instelling waar moet worden gemeld, op in zijn besluit. Hij stuurt een afschrift van het besluit aan de burgemeester van de “zendende” gemeente.

5.6 Meldingsplicht en de politie

Locatie meldingsplicht

Bij een meldingsplicht die is opgelegd door de burgemeester zal lokaal moeten worden geregeld waar een ordeverstoorder zich zal moeten melden. Afhankelijk van de lokale situatie kan bezien worden bij welke instantie de melder zich dient te vervoegen. Ook melden bij de gemeente of jeugdzorg is een mogelijkheid.¹⁹ Wanneer het echter gaat om een notoire voetbalhooligan lijkt melden bij de politie het meest aangewezen. Wanneer de lokale partners afspreken dat de meldingsplicht in een specifiek geval plaatsvindt bij de politie, dient het korps rekening te houden met de volgende randvoorwaarden:

Randvoorwaarden

- De dagelijkse bedrijfsvoering bij de politie moet zo min mogelijk worden gehinderd;
- Er dient bij de registratie geen sprake te zijn van een onevenredige administratieve belasting;
- Een en ander dient zo veel mogelijk aan te sluiten bij bestaande bedrijfsprocessen;
- Bij de feitelijke melding dient (zeker in het geval van grotere groepen) vermenging met het “gewone publiek” te worden vermeden.

Toelichting:

In praktische zin is het gewenst dat voor het uitvoeren van de meldingsplicht gebruik wordt gemaakt van vestigingen die een openingstijd hebben die overeenkomt met de tijdsperiode waarbinnen de melding moet plaatsvinden. Het apart openstellen van vestigingen die anders gesloten zouden zijn (bijvoorbeeld gedurende de avonduren of het weekeinde) is niet gewenst vanwege de extra belasting van politiecapaciteit die dit met zich mee zou brengen.

¹⁹ Om op te treden tegen het overtreden van het bevel is evenwel een proces- verbaal van een opsporingsambtenaar noodzakelijk. Deze kan door een politiebeambte of een boa worden opgemaakt.

Ook is niet aan de orde dat recepties, ontvangstruimtes c.q. balies van politielocaties voor het faciliteren van de meldingsplicht aangepast zouden moeten worden. Wel is het van belang dat het betreffende politiekorps kiest voor een meldlocatie die de melders zoveel mogelijk gescheiden houdt van andere burgers die zich in de vestiging bevinden. Wanneer het gaat om een meldingsplicht van grotere groepen is dit laatste van extra belang en dient het korps een specifieke locatie te hebben waar dit kan plaatsvinden.

Om zoveel mogelijk aan te sluiten bij bestaande bedrijfsprocessen zal naast de dossieropbouw ook de registratie en afhandeling van de meldingsplicht worden gefaciliteerd via het bedrijfsprocessensysteem van de politie.

6 Specifieke strafrechtelijke zaken

6.1 De gedragsaanwijzing door de officier van justitie

De officier van justitie kan een verdachte, tegen wie ernstige bezwaren bestaan, direct een gedragsaanwijzing opleggen als het gaat om strafbare feiten waardoor de openbare orde ernstig is verstoord en grote vrees bestaat voor herhaling. Voorbeelden zijn openlijke geweldpleging, zware mishandeling of vernieling. De officier van justitie zal per geval dienen te beoordelen of het opleggen van een gedragsaanwijzing opportuun is. Belangrijk is om te benadrukken dat in geval van oplegging van een gedragsaanwijzing al een strafbaar feit heeft plaatsgevonden. Deze gedragsaanwijzing kan dus niet preventief worden opgelegd.

Gedragsaanwijzing voorafgaand aan de strafzitting

De gedragsaanwijzing loopt *voorst* op de strafrechtelijke afdoening door de rechter. De gedragsaanwijzing geldt voor maximaal 90 dagen en kan drie keer worden verlengd met elk maximaal 90 dagen. De aanwijzing eindigt in ieder geval bij een onherroepelijk vonnis. De rechter kan de duur en de inhoud van de gedragsaanwijzing wijzigen.

6.2 Meldingsplicht

Opgelegd door de officier van justitie in de vorm van een gedragsaanwijzing
Zoals in paragraaf 5.1 al is vermeld zijn er naast de meldingsplicht die kan worden opgelegd door de burgemeester op grond van artikel 172a van de Gemeentewet, nog andere actoren die een meldingsplicht kunnen opleggen. Hierboven is de gedragsaanwijzing die kan worden opgelegd door de officier van justitie besproken. Een gedragsaanwijzing kan een meldingsplicht als inhoud hebben. Bij deze meldingsplicht staat vast waar de ordeverstoorder zich moet melden, te weten bij een daartoe aangewezen opsporingsambtenaar. Lokaal zal moeten worden afgesproken waar precies de ordeverstoorder zich bij een opsporingsambtenaar zal moeten melden. Indien de ordeverstoorder zich bij een politiebureau moet melden dan kunnen er lokaal afspraken worden gemaakt tussen de politie en het Openbaar Ministerie welke politiebureaus hiervoor worden aangewezen. Het vereiste van proportionaliteit brengt met zich mee dat de ordeverstoorder zich niet te ver van zijn woning moet melden.

Voorwaarden

Indien de officier van justitie een gedragsaanwijzing in de vorm van een meldingsplicht wil opleggen dient aan de volgende voorwaarden te zijn voldaan:

- Er moeten ernstige bezwaren bestaan ter zake het plegen van een strafbaar feit tegen de verdachte ordeverstoorder;
- Door het strafbare feit waardoor de openbare orde ernstig is verstoord;
- En waarbij grote vrees is voor herhaling.

Meldingsplicht opgelegd door de strafrechter

De officier van justitie legt de meldingsplicht als vorm van een gedragsaanwijzing op in afwachting van de strafzaak bij de strafrechter. Indien de strafrechter de ordeverstoorder schuldig acht aan het ten laste gelegde strafbare feit, dan kan de strafrechter als bijzondere maatregel de meldingsplicht overnemen. De strafrechter kan overigens ook zelfstandig een meldingsplicht opleggen zonder dat de officier van justitie al een meldingsplicht heeft opgelegd of heeft gevorderd. De strafrechtelijke meldingsplicht kan door de strafrechter worden gecombineerd met een strafrechtelijk stadionverbod.

6.3 Handhaving (strafrechtelijke handhaving, artikel 184 en 184a Wetboek van Strafrecht)

Niet-naleving is een strafbaar feit

Het niet naleven van het burgemeestersbevel of de opgelegde gedragsaanwijzing levert een nieuw strafbaar feit op (184 Wetboek van Strafrecht of 184a Wetboek van Strafrecht). Een opsporingsambtenaar maakt proces-verbaal op van het niet naleven van het burgemeestersbevel of de opgelegde gedragsaanwijzing en neemt contact op met het Openbaar Ministerie .

Vervolging op grond van artikel 184 Wetboek van Strafrecht

Overtreding van zowel een burgemeestersbevel als een gedragsaanwijzing van de officier van justitie kan op grond van artikel 184 Wetboek van Strafrecht worden bestraft met drie maanden gevangenisstraf of een geldboete in de tweede categorie (maximaal € 3.800, -).²⁰

Vervolging op grond van artikel 184a Wetboek van Strafrecht

Overtreding van een gedragsaanwijzing van de officier van justitie in verband met vrees voor ernstig belastend gedrag van de verdachte jegens personen (artikel 509 hh, eerste lid, onderdeel b, Wetboek van Strafvordering), kan op grond van artikel 184a Wetboek van Strafrecht worden bestraft met maximaal één jaar gevangenisstraf of een geldboete in de derde categorie (maximaal € 7.600, -).²¹ Voor de overige overtredingen gelden dezelfde straffen als bij overtreding van het burgemeestersbevel.

²⁰ Stand 1 januari 2010

²¹ Stand 1 januari 2010

6.4 Strafbaarstelling van het verschaffen van gelegenheid, middelen of inlichtingen tot het plegen van geweld tegen personen of goederen (artikel 141a Wetboek van Strafrecht)

Voorbereidende handelingen strafbaar

Het nieuwe artikel 141a Wetboek van Strafrecht regelt de strafbaarstelling van voorbereidende handelingen bij het plegen van geweld tegen personen of goederen. Te denken valt aan sms- en internetverkeer tussen ordeverstoorers over mogelijke confrontaties. Dergelijke informatie kan voor het Openbaar Ministerie en de politie aanleiding vormen tot het verrichten van een opsporingsonderzoek. Daarbij kunnen opsporingsmiddelen zoals tap of observatie worden ingezet. Dit kan evenwel een aanzienlijke inzet vergen. Het toepassen van voorlopige hechtenis is mogelijk. De maximale straf is drie jaar en een boete van de vierde categorie (maximaal € 19.000,-)²².

Tijdige informatievoorziening (veelal door RID- en), beschikbare rechnercapaciteit en dossiervorming (Hooligans in Beeld) zijn randvoorwaarden voor succesvolle toepassing van artikel 141a Wetboek van Strafrecht.

²² Stand 1 januari 2010

7 Dossiervorming

7.1 Dossiervorming en de gemeente

Dossier moet legitimatie geven aan de bevoegdheden van de burgemeester en de officier van justitie

Om ordeverstoorders goed te kunnen aanpakken is goede dossiervorming en dossierkennis noodzakelijk. Indien de burgemeester een gebiedsverbod, een groepsverbod en/of een meldingsplicht wil opleggen, dan baseert de burgemeester zich op een gedocumenteerd dossier. De burgemeester is primair verantwoordelijk voor het dossier en de start daarvan. Uit het dossier moet blijken dat de ordeverstoorder zich herhaaldelijk schuldig heeft gemaakt aan het verstoren van de openbare orde. Alleen in geval van herhaaldelijke openbare orde verstoringen kan de burgemeester op grond van artikel 172a van de Gemeentewet een bevel geven. Op basis van informatie uit het dossier moet de noodzaak van het opleggen van een maatregel op basis van artikel 172a van de Gemeentewet boven andere maatregelen worden beargumenteerd. Veel van de in het dossier opgenomen feiten en omstandigheden zijn verzameld door de politie. Voor het handhaven van de openbare orde doet de burgemeester een beroep op de onder zijn gezag staande politie. Het is de politie die als één van de eerste ordeproblemen constateert, waardoor ordeverstoorders vaak al geruime tijd in beeld zijn voordat een dossier wordt aangelegd.

Eveneens kunnen constateringen en proces-verbalen van gemeentelijke boa's als basis voor een dossier dienen. Ook van andere instanties kan informatie in het dossier zitten. Hierbij kan worden gedacht aan de gemeentelijke sociale dienst, dienst onderwijs of het Centrum voor Werk en Inkomen. Het gemeentebestuur is echter verantwoordelijk voor de samenstelling van het dossier. In de stappenplannen die zijn opgenomen in de paragrafen 3.4, 4.4 en 5.4 is aangegeven wanneer en welke belangrijke rol een dossier speelt.

Dossieropbouw van belang bij de handhaving van het burgemeestersbevel

Een goede dossieropbouw is ook van belang indien de ordeverstoorder wordt vervolgd wegens niet-naleving van een bevel van de burgemeester. De strafrechter dient na te gaan of het aan het overtreden bevel ten grondslag liggende wettelijk voorschrift verbindend is en of het bevel rechtmatig is gegeven²³. De strafrechter dient deze toets ook uit te voeren indien de bestuursrechter het gegeven bevel bij onherroepelijk vonnis in stand heeft gelaten²⁴. Voor het toetsen van het bevel dient de strafrechter ook de beschikking te hebben over het volledige dossier²⁵.

²³ Hoge Raad 24 september 2002, NJ 2003, 80.

²⁴ Rechtbank Almelo, LJN: AL3172, 08/006121-02 en Rechtbank Rotterdam, LJN: AS8320, 10/043620-04.

²⁵ Hoge Raad 23 januari 2007, NJ 2007, 337.

Dossieropbouw door de officier van justitie

Het bovenstaande geldt ook voor de officier van justitie. Ook voor de officier van justitie is het belangrijk dat er een gedegen en compleet dossier wordt opgebouwd betreffende een ordeverstoorder die tevens een strafbaar feit heeft gepleegd. De informatie zal veelal bestaan uit gegevens van de politie maar kan ook informatie van andere instanties bevatten. Op basis van de informatie uit het dossier kan de officier van justitie bepalen of de informatie voldoende is om een gedragsaanwijzing op te leggen. Ingeval betrokkene beroep instelt toetst de strafrechter de gedragsaanwijzing van de officier van justitie op rechtmatigheid. Het is daarom van belang dat de officier van justitie een gedegen en compleet dossier opbouwt.

De burgemeester kan in bepaalde gevallen relevante informatie uit het strafdossier van de officier van justitie ontvangen voor zijn eigen bestuurlijke dossier. Deze informatie kan bijdragen aan een goed bestuurlijk dossier die bestuurlijke maatregelen als een gebiedsverbod, groepsverbod en / of een meldingsplicht moet legitimeren.

7.1.1 Opbouw dossier

Een goed dossier komt tot stand door informatie-uitwisseling tussen de verschillende betrokken actoren in de veiligheidsketen met in achtneming van de geldende wet- en regelgeving²⁶. Deze actoren zijn de eerst aangewezenen om een risicotaxatie op te stellen van het gedrag van de ordeverstoorder en zullen nauw moeten samenwerken om vervolgens de burgemeester bij te staan in een degelijk gemotiveerde beslissing. Een dossier geeft inzicht in:

- Alle relevante gedragingen respectievelijk de aard van de ordeverstoringen welke zijn gepleegd door de ordeverstoorder;
- Het aantal klachten afkomstig uit een bepaalde buurt, het aantal aangiften, het aantal keren dat een ordeverstoorder of een ordeversturende groep is bezocht en indien sprake is van groepsoverlast, het gemiddeld aantal ordeverstoorders dat aanwezig is op de hangplek;
- De vrees voor verdere herhaling van het ordeversturend gedrag;
- Ingeval van groepsgewijze ordeverstoring: een beschrijving van de ordeversturende groep en de voorlopers daarbij en in het bijzonder de persoon tot wie het bevel zich moet richten, inclusief een overzicht van de bemiddelingen tot dan toe en het effect daarvan;
- De urgentie van het opleggen van het bevel van de burgemeester.

²⁶ Dit is voor het dossier van de burgemeester de Wet bescherming persoonsgegevens en voor het dossier van de officier van justitie de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens.

De stukken die in een dossier zouden kunnen zitten zijn bijvoorbeeld:

- NAW- gegevens;
- meldingen;
- mutaties;
- processen – verbaal;
- getuigenverklaringen;
- signalen / klachten uit de buurt;
- waarnemingen door gemeentelijke handhavers;
- waarnemingen door de politie;
- sfeerrapportages;
- informatie van bijvoorbeeld jeugdzorg;
- informatie van een voetbalclub of de KNVB;
- camerabeelden;
- uitkomst RID onderzoek.

Wat in een dossier moet zitten is per casus verschillend

Per geval zal verschillend zijn wat in een dossier moet zitten wil het dossier de opgelegde maatregel van de burgemeester of de officier van justitie legitimeren. Het hangt onder andere af van de aard van de antecedenten. Het is essentieel dat de dossiers een minimum aantal gegevens moet hebben. Het CIV heeft hiervoor een format gegevensset ontwikkeld. Het dossier van de burgemeester moet in ieder geval twee geregistreerde gedragingen bevatten aangezien de burgemeester alleen een gebiedsverbod, een groepsverbod en / of een meldingsplicht kan opleggen bij herhaaldelijke ordeverstoringen. Daarbij moet het gaan om verstoringen van de openbare orde aangezien de instrumenten van artikel 172a van de Gemeentewet zien op verstoringen van de openbare orde. In het dossier van de officier van justitie moet een verdenking van een strafbaar feit zijn opgenomen, aangezien de ordeverstoorder anders niet kan worden vervolgd. Vervolging van de ordeverstoorder is een vereiste voor het opleggen van een gedragsaanwijzing. Als er een voetbalgerelateerde maatregel wordt opgelegd, bijvoorbeeld een meldingsplicht tijdens thuiswedstrijden, dan dient het dossier in ieder geval een voetbalgerelateerd incident te bevatten.

7.1.2 Samenstelling dossier

De inhoud van een dossier moet een opgelegde maatregel door de burgemeester legitimeren. Uit het dossier moet de noodzaak voor het opleggen van de maatregel blijken. Een dossier moet daarom aan een aantal criteria voldoen. Voor het dossier zijn de volgende gegevens van belang (niet limitatief):

- De contactgegevens van de behandelend ambtenaar van de politie, de KNVB, zorginstanties en / of andere instanties indien die betrokken zijn bij het dossier;
- De contactgegevens van de betrokkene, ten minste de naam, leeftijd, woonplaats (adres) en telefoonnummer;

- De registraties van minimaal twee ordeverstoringen (niet alleen bij evenementen maar ook bij overlast in wijken) die zich binnen een redelijke periode hebben voorgedaan. De periode is situatiegebonden en zal korter zijn als het om voetbalgerelateerde incidenten gaat dan in andere situaties. Voor het verzamelen van de gegevens over de gedragingen kunnen de daartoe geëigende registratiesystemen worden gehanteerd;
- De onderliggende processen- verbaal en registraties van alle bij de politie bekend zijnde gedragingen van de betrokkene over een redelijke periode. Dit heeft tot doel inzicht te krijgen in de gedragingen van de betrokkene en dient tevens als onderbouwing van het afgegeven bevel. Ook hier geldt dat de duur van de periode situatiegebonden is;
- De registraties, aanwijzingen waaruit de vrees voor verstoring van de openbare orde blijkt;
- Omstandigheden waardoor een gebiedsverbod en / of meldingsplicht voor het betreffende gebied en / of evenement noodzakelijk is, zoals evenementenkalender, wedstrijdschema etc. Indien sprake is van het overtreden van een (civiel- of strafrechtelijk) gebieds- /stadionverbod, ook een besluit waarbij het betreffende gebieds-/ stadionverbod is opgelegd;
- Een duidelijke omschrijving van het gebied waarvoor het verbod geldt en de tijdstippen;
- Bij een meldingsplicht gegevens van de locatie waar de persoon zich moet melden;
- Indien sprake is van een meldingsplicht in een andere gemeente, de toestemming van de burgemeester van de betreffende gemeente om de betrokkene in deze gemeente zich te laten melden;
- Bij een meldingsplicht tijdens voetbalevenementen, ten minste één geregistreerde gedraging van overlastgevend gedrag in relatie met een voetbalevenement;
- Indien sprake is van een verzoek tot verlenging van de maatregel, de registraties waaruit de hernieuwde vrees voor verstoring van de openbare orde blijkt.

7.1.3 Verschil in de dossiers van de burgemeester en de officier van justitie

De burgemeester en de officier van justitie baseren hun maatregelen ieder op een eigen dossier. De burgemeester legt een maatregel op, op basis van een bestuurlijk dossier. Dit dossier is tot stand gebracht onder regie van zijn gemeente. Zoals in paragraaf 7.1 al is besproken, moet het dossier van de burgemeester in ieder geval twee geregistreerde gedragingen bevatten en moet het om ordeverstoringen gaan.

De officier van justitie baseert een gedragsaanwijzing op een strafdossier welke is opgesteld door opsporingsambtenaren. Zoals in paragraaf 7.1 is vermeld moet in het dossier een verdenking van een strafbaar feit worden opgenomen.

7.2 Dossievorming en de politie

Door de politie zal een dossier van een ordeverstoorder worden opgesteld. Hierin staat onder andere genoteerd de NAW gegevens van de orderverstoorder, zijn geregistreeerde gedragingen, veroordelingen en informatie uit het Voetbal volg systeem. Van de RID komt objectieve informatie in het dossier, zoals de uitslag van het onderzoek naar het strafbare feit. De informatie wordt geworven en verwerkt conform de Hooligans in beeld systematiek.

De politiekorpsen en het CIV voeren gegevens geautomatiseerd in en wisselen deze uit. Het CIV doet dat voor de meest notoire voetbalhooligans. Invoer van andere overlastgevers zal gebeuren door de regiokorpsen. Exacte formuleringen zijn afhankelijk van lopende ICT-trajecten en kunnen nog niet worden vermeld in de handreiking.

Rol CIV bij de dossievorming

Het is van belang te beschikken over een betrouwbare verzameling van gegevens met betrekking tot voetbalvandalisme en –geweld. Bij het CIV wordt alle relevante informatie, waaronder persoonsgegevens, met betrekking tot voetbalvandalisme en –geweld verzameld ten behoeve van politie en justitie. Het CIV verkrijgt zijn gegevens van de politie en van het Openbaar Ministerie . Het CIV levert als beheerder van het landelijke Voetbal Volg Systeem (VVS) up-to-date persoonsgegevens, achtergronden en profielen van toonaangevende hooligans die bij de politie in beeld zijn. Door op centraal niveau het beheer uit te voeren wordt meer eenduidigheid, beschikbaarheid en correctheid gegarandeerd. Het ‘eigendom’ van de informatie ligt bij de betreffende regio die daarmee verantwoordelijk is voor de juistheid ervan. Verder verzorgt het CIV vanuit haar (inter)nationale rol analyses voor actieve beleidsondersteuning en trendwatching.

8 Informatie- uitwisseling

8.1 Informatie- uitwisseling voor het bestuurlijke dossier van de burgemeester

Burgemeester is afhankelijk van andere actoren bij de samenstelling van een goed dossier

Zoals in paragraaf 7.1 is vermeld, is een goed dossier noodzakelijk om ordeverstoorders te kunnen aanpakken. Het dossier moet de opgelegde maatregel(en) legitimeren. Een goed dossier bestaat uit vele gegevens. Hoe een goed dossier kan worden opgebouwd en welke gegevens in een dossier moeten zitten wil het dossier voldoende legitimatie aan een maatregel geven, is besproken in de paragrafen 7.1.1 en 7.1.2. Voor het verkrijgen van veel van de relevante gegevens, is de burgemeester echter afhankelijk van andere actoren.

Politie en RID

Indien van een overlastgevend persoon processen- verbaal en registraties van overlastgevend gedragingen zijn opgemaakt, zijn dit zeer relevante gegevens voor het bestuurlijke dossier. Dit zijn echter politiegegevens waardoor de burgemeester afhankelijk is van de politie voor het verkrijgen van deze gegevens. In artikel 16, eerste lid en onder d van de Wet Politiegegevens, is geregeld dat politiegegevens aan burgemeesters mogen worden verstrekt indien zij deze informatie nodig hebben in verband met hun gezag en zeggenschap over de politie of indien de gegevens nodig zijn ter handhaving van de openbare orde. Binnen politiekorpsen is het voornamelijk de RID die informatie vergaart over ordeverstoorders rondom voetbal. Ook deze RID informatie zal de burgemeester van de politie moeten verkrijgen. Hoe de informatie-uitwisseling tussen de burgemeester en de politie in zijn werking gaat, is opgenomen in de stappenplannen in de paragrafen 3.4, 4.4 en 5.4.

Openbaar Ministerie

Voor het verkrijgen van informatie uit een strafdossier, is de burgemeester aangewezen op het Openbaar Ministerie . Hoe de informatie- uitwisseling tussen de burgemeester en het Openbaar Ministerie is geregeld of kan worden geregeld, wordt besproken in paragraaf 8.1.1.

Hulpverlenings- en zorginstanties, school, KNVB en BVO

Ook informatie van de reclassering, school en hulp- en zorginstanties kan bijdragen aan het creëren van een goed en compleet dossier. Ditzelfde geldt voor informatie van de KNVB en een BVO. Deze laatste twee kunnen de burgemeester informatie verschaffen over het gedrag van een ordeverstoorder in en rondom een voetbalstadion en over opgelegde civielrechtelijke stadion(omgevings)verboden.

Andere gemeenten

Daarnaast kan voor een dossier ook informatie uit een andere gemeente van belang zijn. Als de gemeente waar een ordeverstoorder woont een dossier van die

ordeverstoorder bijhoudt en die ordeverstoorder verstoort herhaaldelijk de openbare orde in een andere gemeente bij bijvoorbeeld een voetbalwedstrijd, een evenement of in een wijk, dan kan de informatie uit de woonplaats van de ordeverstoorder voor de burgemeester van de andere gemeente heel relevant zijn. In de stappenplannen in de paragrafen 3.4, 4.4 en 5.4 is opgenomen hoe de gegevensuitwisseling tussen gemeenten plaatsvindt.

Voor een zo compleet mogelijk dossier moet de burgemeester dus een beroep doen op tal van organisaties die over relevante gegevens beschikken voor het bestuurlijke dossier.

8.2 Informatie- uitwisseling van het Openbaar Ministerie aan de burgemeester

Uitwisseling van informatie tussen het Openbaar Ministerie en de burgemeester is mogelijk op basis van de aanwijzing Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens.²⁷ Deze aanwijzing is een vertaling van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens naar de uitvoeringspraktijk van het Openbaar Ministerie. Het betreft overigens uitsluitend informatie uit een strafdossier of registratiesysteem van het Openbaar Ministerie. Overige informatie valt onder andere informatieregimes, zoals de Wet Politiegegevens. Het Openbaar Ministerie zal bij de verstrekking van informatie altijd beoordelen of deze in lijn is met de in de aanwijzing opgenomen kaders. Het gaat hier onder meer om proportionaliteit en subsidiariteit.

Informatie- uitwisseling op basis van een samenwerkingsverband

Naast informatie- uitwisseling op basis van de aanwijzing, bestaat er de mogelijkheid om informatieverstrekking deel te laten zijn van een (structureel) samenwerkingsverband. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen samenwerkingsverbanden met en zonder apart bestand. Indien in een samenwerkingsverband bijvoorbeeld casusoverleggen worden gevoerd, daarvan notulen worden gemaakt en opgeslagen en / of gezamenlijke (integrale) actieplannen worden opgesteld ten aanzien van bepaalde personen en deze worden opgeslagen, is er sprake van een samenwerkingsverband waarbij een apart bestand wordt gecreëerd. Hierbij is van grote betekenis of het bestand voor de partijen van het samenwerkingsverband raadpleegbaar is. In dat geval is sprake van een apart bestand en dient het registratiesysteem van het samenwerkingsverband bij het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) te worden aangemeld. Indien er geen apart bestand wordt gecreëerd, is de aanwijzing Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens onvervuld van kracht.

²⁷ Aanwijzing verstrekking van strafvorderlijke gegevens voor buiten de strafrechtspleging gelegen doeleinden, 1 februari 2008, 2007A018. Deze aanwijzing is te vinden op www.om.nl

8.3 Veiligheidshuis

Het Veiligheidshuis vormt een informatieknooppunt voor partners in veiligheid als de gemeente, het regionale politiekorps, Openbaar Ministerie, reclassering en Bureau Jeugdzorg. Het Veiligheidshuis vormt een samenwerkingsverband dat erop is gericht om vroegtijdig, snel, consequent, persoonsgericht, samenhangend en gelijktijdig te reageren. De partijen in het Veiligheidshuis streven ernaar de werkzaamheden van ieder van de partijen op effectieve en efficiënte wijze op elkaar te laten aansluiten. Hiervoor is het van belang en ook gewenst dat de partijen onderling gegevens uitwisselen. De samenwerking en het uitwisselen van gegevens leggen de partijen vast in een convenant. Hiervoor is een Modelprivacyconvenant Veiligheidshuizen opgesteld.²⁸

Bij het uitwisselen van de gegevens houden de partijen rekening met de privacywet- en regelgeving en een eventueel beroepsgeheim en beroepscode. In het convenant wordt vastgesteld welke gegevens mogen worden uitgewisseld, vastgelegd en verwerkt. In 6.3 van het Modelprivacyconvenant Veiligheidshuizen is opgenomen welke gegevens dit kunnen zijn.

Veiligheidshuizen van groot belang voor gemeenten bij informatie-uitwisseling

Het Veiligheidshuis kan dus een belangrijke sleutelrol spelen bij de uitwisseling van informatie. In het Veiligheidshuis zijn de partijen in de veiligheidsketen bij elkaar gebracht met het doel elkaars werk te bevorderen. Informatie-uitwisseling speelt hierbij een grote rol. Als een gemeente een convenant heeft gesloten met een partij, dan wordt het uitwisselen van informatie eenvoudiger en sneller.

²⁸ Het Modelprivacyconvenant Veiligheidshuizen is opgenomen op de site van het CCV, www.hetccv.nl

Bijlagen

- I. Tekst artikelen 172a en 172b Gemeentewet, artikel 509hh Wetboek van Strafvordering en artikelen 141a en 184a Wetboek van Strafrecht.
- II. Begrippen: openbare orde, ordeverstorend gedrag en leidende rol.

Bijlage I

Artikel 172a

1. Onverminderd artikel 172, derde lid, en hetgeen bij gemeentelijke verordening is bepaald omtrent de bevoegdheid van de burgemeester om bevelen te geven ter handhaving van de openbare orde, kan de burgemeester aan een persoon die herhaaldelijk individueel of groepsgewijs de openbare orde heeft verstoord of bij groepsgewijze verstoring van de openbare orde een leidende rol heeft gehad, bij ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde een bevel geven:
 - a. zich niet te bevinden in of in de omgeving van een of meer bepaalde objecten binnen de gemeente, dan wel in een of meer bepaalde delen van de gemeente;
 - b. 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; of
 - c. zich op bepaalde tijdstippen te melden op bepaalde plaatsen, al dan niet in een andere gemeente.
2. Een bevel zich te melden in een andere gemeente, wordt slechts gegeven in. overeenstemming met de burgemeester van die gemeente.
3. Indien de officier van justitie een persoon als bedoeld in het eerste lid een gedragsaanwijzing heeft gegeven als bedoeld in artikel 509hh, tweede lid, onderdeel a, van het Wetboek van Strafvordering, geeft de burgemeester aan deze persoon niet een bevel als bedoeld in het eerste lid, onder a of b, voor hetzelfde gebied.
4. Het bevel geldt voor een door de burgemeester vast te stellen periode van ten hoogste drie maanden. Het bevel kan ten hoogste driemaal worden verlengd met een door de burgemeester vast te stellen periode van telkens ten hoogste drie maanden.
5. Op grond van nieuwe feiten of omstandigheden kan de burgemeester het bevel wijzigen ten nadele van betrokkene.
6. De burgemeester kan op aanvraag tijdelijk ontheffing verlenen van de verboden of geboden die voortvloeien uit het bevel, dan wel van een of meer onderdelen daarvan. Aan de ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden.
7. Indien nieuwe feiten of omstandigheden daartoe aanleiding geven, wijzigt de burgemeester het bevel ten gunste van betrokkene. Het bevel wordt ingetrokken zodra het niet langer nodig is ter voorkoming van verdere verstoringen van de openbare orde.

Artikel 509hh

1. De officier van justitie is bevoegd de verdachte tegen wie ernstige bezwaren bestaan een gedragsaanwijzing te geven in geval van verdenking van een strafbaar feit:
 - a. waardoor de openbare orde, gelet op de aard van het strafbare feit of de samenhang met andere strafbare feiten, dan wel de wijze waarop het strafbare feit is gepleegd, ernstig is verstoord, en waarbij grote vrees voor herhaling bestaat, dan wel
 - b. in verband waarmee vrees bestaat voor ernstig belastend gedrag van de verdachte jegens personen, dan wel
 - c. in verband waarmee vrees bestaat voor gedrag van de verdachte dat herhaald gevaar voor goederen oplevert.
2. De gedragsaanwijzing kan inhouden dat de verdachte wordt bevolen:
 - a. zich niet op te houden in een bepaald gebied,
 - b. zich te onthouden van contact met een bepaalde persoon of bepaalde personen,
 - c. zich op bepaalde tijdstippen te melden bij de daartoe aangewezen opsporingsambtenaar,
 - d. zich te doen begeleiden bij hulpverlening die van invloed kan zijn op het plegen van strafbare feiten door de verdachte.
3. De gedragsaanwijzing wordt schriftelijk aan de verdachte bekend gemaakt, onder vermelding van de datum van ingang en de periode gedurende welke de gedragsaanwijzing van kracht blijft, alsmede de redenen die tot de gedragsaanwijzing hebben geleid.
4. De gedragsaanwijzing blijft maximaal 90 dagen van kracht dan wel, indien dit een kortere periode betreft, totdat het ter zake van het strafbare feit gewezen vonnis onherroepelijk is geworden. Wordt niet tijdig een onherroepelijk vonnis verkregen, dan kan de gedragsaanwijzing maximaal drie keer worden verlengd met een periode van maximaal 90 dagen. Verlenging is niet mogelijk indien tegen de verdachte geen vervolging is ingesteld. De rechter voor wie de verdachte gedagvaard is te verschijnen, kan de gedragsaanwijzing wijzigen. De rechter kan de gedragsaanwijzing opheffen indien hij van oordeel is dat niet of niet langer wordt voldaan aan de in het eerste lid gestelde voorwaarden voor het geven van de gedragsaanwijzing.
5. De verdachte kan tegen de gedragsaanwijzing en een verlenging daarvan in beroep komen bij de rechtbank, die zo spoedig mogelijk beslist. De verdachte kan zich door een raadsman laten bijstaan.
6. De officier van justitie wijzigt de gedragsaanwijzing of trekt die in indien nieuwe feiten of omstandigheden daartoe aanleiding geven.

Artikel 141a

Hij die opzettelijk gelegenheid, middelen of inlichtingen verschaft tot het plegen van geweld tegen personen of goederen wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste drie jaren of een geldboete van de vierde categorie.

Artikel 184a

Hij die opzettelijk handelt in strijd met een gedragsaanwijzing, gegeven krachtens artikel 509hh, eerste lid, onderdeel b, van het Wetboek van Strafvordering, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie.

Bijlage II

Begrippen: openbare orde, ordeverstoring gedrag en leidende rol

Openbare orde

Uit een arrest van 30 januari 2007²⁹ van de Hoge Raad wordt duidelijk dat er geen alomvattende omschrijving van het begrip (handhaving van de) openbare orde in de Nederlandse en internationale regelgeving te vinden is. De Hoge Raad overweegt in dat arrest: *“Het begrip ‘verstoring van de (openbare) orde’ in genoemde bepaling³⁰ is niet nader omljnd. De beantwoording van de vraag of daarvan sprake is, zal dus moeten worden beantwoord aan de hand van het normale spraakgebruik, met inachtneming van de specifieke omstandigheden van het geval. Wil van een dergelijke verstoring kunnen worden gesproken, dan zal het moeten gaan om een verstoring van enige betekenis van de normale gang van zaken in of aan de desbetreffende openbare ruimte.”*

In de conclusie bij dit arrest haalde procureur-generaal mr. Knigge de conclusie van advocaat-generaal s’Jacob uit een arrest uit 1966 aan waarin s’Jacob het volgende zei over het begrip openbare orde: *“De openbare orde (...) is de normale gang van het maatschappelijke leven op een bepaalde plaats en onder de gegeven omstandigheden. Wanneer iemand zich zodanig gedraagt of anderen tot zodanig gedrag brengt, dat de gang van het maatschappelijk leven op een bepaalde plaats naar de omstandigheden abnormaal wordt, dan verstoord hij de openbare orde, ongeacht of de andere ter plaatse aanwezige personen in enig opzicht zijn tegenstanders dan wel zijn medestanders zijn.”*

Uit deze begripsomschrijving wordt duidelijk dat de openbare orde een plaatselijk fenomeen is. Een openbare ruimte heeft een objectieve bestemming die als normaal heeft te gelden. Indien deze normale, objectieve bestemming niet meer, of minder goed mogelijk is, dan is de normale gang van zaken op die plaats aangetast en daarmee de openbare orde.

²⁹ Hoge Raad 30 januari 2007, LJN: AZ2104.

³⁰ Artikel 76, eerste lid, APV\5-Gravenhage 1982, geplaatst in Hoofdstuk II (Openbare Orde)
“Onverminderd het bepaalde in de artikelen 424, 426bis van het Wetboek van Strafrecht is het verboden, op of aan de openbare weg of in een voor het publiek toegankelijk bouwwerk op enigerlei wijze de orde te verstoren, personen lastig te vallen of te vechten.”

Ordeverstoring gedrag

Een strikte wettelijke definitie van het begrip ‘verstoring van de openbare orde’ is niet te geven. Of sprake is van een verstoring van de openbare orde en daarmee ordeverstoring gedrag hangt af van de specifieke omstandigheden van het geval en de intensiteit van de gedragingen. Het gaat om een afwijking van de normale gang van zaken in de publieke ruimte. Voorbeelden zijn zoal:

- het hinderlijk en zonder redelijk doel rondhangen bij een voetbalstadion;
- joelen;
- naropen;
- bespugen;
- intimiderend overkomen;
- wildplassen;
- plakken en kladden;
- hinderlijk drankgebruik;
- vernieling van goederen;
- ingooien van ruiten;
- graffiti;
- openbare dronkenschap;
- schelden;
- aanhoudende vernielingen.

Leidende rol

Wanneer een persoon een leidende rol heeft bij een verstoring van de openbare orde, moet blijken uit feiten en omstandigheden en uit jurisprudentie.

Een indicatie voor wat onder ‘leidende rol’ kan worden verstaan heeft het Gerechtshof Amsterdam in haar uitspraak van 30 juli 2009 gegeven.³¹ Het Hof acht de verdachte schuldig aan openlijke geweldpleging in vereniging, nadat deze ordeverstoorder niet zelf direct tegen personen geweld heeft gebruikt, maar wel “*actief, medestanders mobiliserend optreedt, voorop loopt (op een zeker moment ook hardlopend) als de groep geweldplegers naar de plek van het treffen met de in de tenlastelegging bedoelde stewards. Daar laat hij zich weliswaar niet direct in met het geweld dat tegen stewards werd gepleegd, maar op korte afstand daarvan (en naar het oordeel van het hof nog steeds als lid van de groep geweldplegers) was hij wel actief, trad hij wel gewelddadig op, op een intimiderende wijze die bijdroeg aan hetgeen aan geweld voorviel.*”

³¹ Parketnummer: 21-004032-07

'Hooligans in beeld' geeft ook een omschrijving van wat onder 'leidende rol' kan worden verstaan.³² 'Hooligans in beeld' spreekt over 'toonaangevende personen of verdachten': *"Toonaangevende personen, verdachten of subjecten zijn de personen die binnen een groep een centrale positie innemen. Deze centrale positie hangt overigens lang niet altijd samen met het met grote regelmaat plegen van (ernstige) strafbare feiten. In veel gevallen gaat het namelijk om personen die in staat zijn anderen aan te zetten tot het plegen van strafbare feiten (regisseursrol, initiatiefnemers) en die zelf als het gaat om antecedenten nauwelijks bekend zijn c.q. buiten het bereik van politie en justitie blijven."*

³² H.B. Ferwerda & O.M.J. Adang, *Hooligans in beeld*, Advies- en Onderzoeksgroep Beke/ Politieacademie 2007, p. 25 en 31.



BZK staat voor een goed functionerend openbaar bestuur, een veilige samenleving en een overheid waar burgers op kunnen vertrouwen. Daarmee borgen wij de kernwaarden van onze democratie.

Dit is een uitgave van:
Ministerie van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties en het
Ministerie van Justitie
Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag
www.minbzk.nl

© September 2010 | B-3965