

# **Wijziging van de Gemeentewet en het Wetboek van Strafrecht in verband met de aanscherping van de aanpak van voetbalvandalisme en ernstige overlast**

## **MEMORIE VAN TOELICHTING**

### **I. ALGEMEEN**

#### **1. Inleiding**

Met ingang van 1 september 2010 is de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (verder: de Wet mbveo)<sup>1</sup> – in de wandeling ook wel de ‘Voetbalwet’ genoemd – in werking getreden. De toen geïntroduceerde maatregelen – die deel uitmaken van een breder pakket van maatregelen – zijn bij de aanpak van structurele overlast belangrijke instrumenten. Uit de hierna nog te bespreken monitoren en evaluatie van de Wet mbveo kan worden afgeleid dat er met het beschikbare instrumentarium een robuust stelsel staat en dat daarvan in de praktijk gebruik wordt gemaakt. Met name de toepassing van bevoegdheden door de burgemeester bij de aanpak van (wijk)overlast en de toepassing van de gedragsaanwijzing (op grond van artikel 509hh van het Wetboek van Strafvordering) door de officier van justitie, blijken succesvol. In de praktijk zijn echter ook knelpunten ervaren. Vanuit de praktijk zijn door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), verschillende gemeenten en de KNVB knelpunten aangedragen. Uit de twee monitoren van de Wet mbveo, uitgevoerd door de Inspectie Veiligheid en Justitie (IVJ), kwam naar voren dat aanscherping van de instrumenten uit de Wet mbveo wenselijk is om met name voetbaloverlast effectiever te kunnen aanpakken<sup>2</sup>. Ook de evaluatie van de Wet mbveo biedt aanknopingspunten voor verbeteringen.

In 2012 is de Wet mbveo, mede naar aanleiding van een aantal ernstige incidenten rondom het betaald voetbal, vervroegd geëvalueerd. De resultaten van de evaluatie heb ik op 4 september jl. aan de Tweede Kamer gezonden<sup>3</sup>. In de evaluatie is niet alleen gekeken naar de maatregelen uit de Wet mbveo, maar naar het gehele instrumentarium om overlast, waaronder voetbalvandalisme, aan te pakken. Een van de conclusies van dit evaluatieonderzoek is dat er behoefte is aan een aanscherping van bestaande instrumenten. De onderzoekers concluderen dat de huidige termijnen van de maatregelen te kort zijn om effectief te kunnen zijn, met name als het gaat om voetbaloverlast<sup>4</sup>. Daarnaast maken de onderzoekers er melding van dat het door burgemeesters – vooral bij voetbalgerelateerde overlast – als problematisch wordt ervaren dat de bevoegdheden uit artikel 172a van de Gemeentewet niet kunnen worden ingezet tegen ‘first offenders’<sup>5</sup>.

In reactie op de evaluatie heb ik in de hiervoor genoemde brief van 4 september 2012 aan de Tweede Kamer een aantal maatregelen aangekondigd om deze knelpunten weg te nemen, waaronder een wetswijziging<sup>6</sup>. Deze maatregelen vonden mede hun basis in de initiatiefnota van de leden De Mos, Van Dekken en Çörüz over maatregelen ter bestrijding van voetbalvandalisme<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> Wet van 7 juli 2010 tot wijziging van de Gemeentewet, het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering ter regeling van de bevoegdheid van de burgemeester en de bevoegdheid van de officier van justitie tot het treffen van maatregelen ter bestrijding van voetbalvandalisme, ernstige overlast of ernstig belastend gedrag jegens personen of goederen (maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast) (Stb. 2010, 325).

<sup>2</sup> *Kamerstukken II* 2010/11, 31 467, nr. J met bijlage en *Kamerstukken II* 2011/2012, 25 232, nr. 61 met bijlage.

<sup>3</sup> *Kamerstukken II* 2011/12, 25 232, nr. 61 met bijlage.

<sup>4</sup> Zie de evaluatie van de Wet mbveo, bijlage bij *Kamerstukken II* 2011/12, 25 232, nr. 61, par. 4.2.6 en 6.2.2.

<sup>5</sup> Zie de evaluatie van de Wet mbveo, bijlage bij *Kamerstukken II* 2011/12, 25 232, nr. 61, par. 4.2.4 en 6.2.2.

<sup>6</sup> *Kamerstukken II* 2011/12, 25 232, nr. 61.

<sup>7</sup> *Kamerstukken II* 2011/12, 33 281, nr. 2.

In het regeerakkoord heeft dit kabinet de waarde die het hecht aan de bestrijding van voetbaloverlast bevestigd en verdere maatregelen aangekondigd.

Dit wetsvoorstel voorziet – in lijn met de eerdergenoemde brief en het regeerakkoord – in de aanpassingen om de in de praktijk en de evaluatie gesignaleerde knelpunten weg te nemen. In de eerste plaats bevat dit wetsvoorstel een wijziging van artikel 172a van de Gemeentewet zodat de burgemeester ook aan zogenaamde 'first offenders' die voor overlast hebben gezorgd een burgemeestersbevel, inhoudende een gebiedsverbod, groepsverbod of een meldplicht, voor een langere duur kan opleggen. Daarnaast introduceert dit wetsvoorstel een (expliciete) mogelijkheid om meldplichten anders dan door een melding op één bepaalde plaats ten uitvoer te leggen. Deze wijziging vloeit voort uit de wens in de praktijk om technische mogelijkheden te benutten om de uitvoering van de meldplicht te verbeteren. Ook voorziet dit wetsvoorstel in de mogelijkheid voor burgemeesters om naar aanleiding van door de KNVB of een voetbalclub opgelegd stadionverbod te 'versterken' met een gebiedsverbod, groepsverbod of meldplicht. Tot slot wordt het mogelijk gemaakt dat een burgemeestersbevel op grond van artikel 172a van de Gemeentewet niet meer voor een aaneengesloten termijn hoeft te worden opgelegd en wordt voorgesteld de maximale duur van de rechterlijke vrijheidsbeperkende maatregel te verhogen van twee naar vijf jaar. In de paragrafen 3 en 4 zal op ieder van deze wijzigingen afzonderlijk worden ingegaan.

De nadruk in dit wetsvoorstel ligt op een verscherpte aanpak van voetbalgerelateerde misdragingen door het creëren van ruimere mogelijkheden om maatregelen te treffen ter voorkoming van misstanden rond voetbalwedstrijden. In de onderliggende teksten worden om die reden steeds voorbeelden gegeven binnen de sfeer van voetbalgerelateerde wanordelijkheden. Net als bij de Wet mbveo geldt niettemin dat de bevoegdheden in dit wetsvoorstel algemeen van aard zijn; de inzet ervan is niet beperkt tot dergelijke misdragingen. Ook rond andere sporten (kickboksen) of evenementen (Koninginnedag, Oud&Nieuw) en bij wijkoverlast zouden deze bevoegdheden kunnen worden ingezet, mits aan de noodzakelijke voorwaarden is voldaan.

## **2. Privaatrechtelijke, bestuursrechtelijk en strafrechtelijke aanpak voetbalvandalisme**

Voetbalhooligans kunnen zowel civielrechtelijk (door KNVB en voetbalclubs), als bestuursrechtelijk (door de burgemeester) en strafrechtelijk (door het openbaar ministerie en de strafrechter) worden aangepakt.

Voorop staat dat het bewaken van het ordelijk verloop van voetbalwedstrijden, het voorkomen van wanordelijkheden en het weren van voetbalhooligans in de eerste plaats een taak voor de voetbalclubs en de KNVB is. Deze beschikken daartoe over verschillende instrumenten, waaronder het stadionverbod. Bij overtreding van een dergelijk stadionverbod worden door de KNVB boetes opgelegd en kan een strafvervolgning worden ingesteld (zie hieronder).

Wanneer voetbalhooligans rondom het stadion overlast veroorzaken, waardoor de openbare orde wordt verstoord, kan ook de burgemeester optreden. De burgemeester ontleent daarvoor bevoegdheden aan onder andere de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) en de artikelen 172 en 172a van de Gemeentewet. Op grond van dit laatste artikel kan hij een burgemeestersbevel geven, inhoudende een gebiedsverbod, groepsverbod of meldplicht voor een periode van drie maanden met de mogelijkheid dit bevel te verlengen tot een jaar. Daarnaast kan de gemeente – via de vergunningsvoorwaarden – optreden tegen voetbalclubs die voetbalvandalisme geen halt toeroepen.

Voor het strafrecht is met name een rol wanneer de overlast bestaat uit of samengaat met strafbare feiten. Gedacht kan daarbij worden aan openlijke geweldpleging (artikel 141 WvSr), vernieling (artikel 171 WvSr), mishandeling (artikel 300 e.v. WvSr) en straatschenderij/baldadigheid (artikel 424 WvSr). De officier van justitie kan in deze gevallen een

strafbeschikking opleggen, waarbij hij onder andere een gebiedsverbod en/of meldplicht kan opleggen. Ook kan de officier van justitie een vervolging instellen. Hij kan in dat geval - vooruitlopend op een rechterlijke veroordeling - op grond van artikel 509hh van het Wetboek van Strafvordering ter beëindiging van de ernstige overlast een gedragsaanwijzing geven, inhoudende een gebiedsverbod, contactverbod en/of meldplicht. Dit zal vooral aan de orde zijn, wanneer de verdachte niet in voorlopige hechtenis is genomen. Wanneer de officier van justitie een gebiedsverbod heeft opgelegd, zal de burgemeester geen gebiedsverbod of groepsverbod opleggen voor datzelfde gebied (zie artikel 172a, derde lid, van de Gemeentewet). Tot slot wordt gewezen op artikel 38v van het Wetboek van Strafrecht. Deze bepaling geeft de strafrechter de mogelijkheid om bij de veroordeling een gebiedsverbod, contactverbod of meldplicht op te leggen.

### **3. Wijziging artikel 172a van de Gemeentewet**

#### *3.1 Gemeentelijk groepsverbod, gebiedsverbod en meldplicht (artikel 172a van de Gemeentewet)*

Op grond van het huidige artikel 172a van de Gemeentewet 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 burgemeestersbevel opleggen, inhoudende een gebiedsverbod, een groepsverbod of een meldplicht (of een combinatie daarvan). Hij kan deze maatregelen ook combineren. Het bevel geldt voor een door de burgemeester vast te stellen periode van ten hoogste drie maanden en kan ten hoogste drie maal worden verlengd met een door de burgemeester vast te stellen periode van ten hoogste drie maanden. Op grond van nieuwe feiten en omstandigheden kan een burgemeester het bevel wijzigen ten nadele dan wel ten gunste van de betrokkene.

#### *3.2 Voorgestelde wijzigingen*

Uit de twee monitoren en de evaluatie van de Wet mbveo is gebleken dat artikel 172a ingezet wordt om verdere overlast te voorkomen, maar dat er nog wel een aantal (juridische) knelpunten bestaat. Om deze knelpunten weg te nemen, wordt een drietal wijzigingen voorgesteld, die hieronder afzonderlijk worden besproken.

##### *3.2.1 First offenders*

Een burgemeester kan op grond van de huidige wetgeving ten aanzien van personen waarvan voor de eerste keer wordt vastgesteld dat zij de openbare orde hebben verstoord (verder: 'first offenders') slechts maatregelen nemen om te verhinderen dat zij overlast veroorzaken op grond van artikel 172 van de Gemeentewet (de zogenaamde lichte bevelsbevoegdheid) of de APV. Hierdoor kan een burgemeester een 'first offender', ook als deze de openbare orde ernstig heeft verstoord, slechts één of twee voetbalwedstrijden uit de omgeving van het voetbalstadion weren, zonder dat hij daarbij een meldplicht kan opleggen. Een persoon die bijvoorbeeld voor het eerst betrapt wordt op het gooien van stenen naar de politie of 'vijandige' supporters kan geen gebiedsverbod of meldingsplicht op grond van artikel 172a worden opgelegd. Dit bemoeilijkt doeltreffend optreden om overlast en de schade die daarvan het gevolg kan zijn te voorkomen en beëindigen. Ik stel daarom voor artikel 172a van de Gemeentewet zodanig te wijzen dat de aldaar genoemde bevoegdheden ook kunnen worden aangewend tegen 'first offenders'. Daarmee wordt tegemoetgekomen aan het feit dat het door burgemeesters – vooral bij voetbalgerelateerde overlast - als problematisch wordt ervaren dat de bevoegdheden uit artikel 172a niet kunnen

worden ingezet tegen 'first offenders'<sup>8</sup>. Door dit nu wel mogelijk te maken kan aan 'first offenders' een langduriger gebiedsverbod (drie maanden te verlengen tot een jaar respectievelijk negentig dagen verspreid over een jaar) of een meldplicht worden opgelegd. Ook maakt artikel 172a van de Gemeentewet het mogelijk een groepsverbod op te leggen.

Dat de bevoegdheden uit artikel 172a kunnen worden ingezet jegens 'first offenders', laat onverlet de mogelijkheid dat jegens hen maatregelen worden genomen op grond van artikel 172 van de Gemeentewet of de APV. De burgemeester zal steeds in het concrete geval afwegen welke maatregel hij aangewezen acht. Een burgemeester zal daarbij goed motiveren waarom hij een bepaald bevel geeft, wat de bestanddelen zijn van het bevel en waarom hij een bepaalde werkingsperiode aan dat bevel verbindt. De voorgestelde wijziging biedt de burgemeester meer mogelijkheden om toegespitst op de feiten en omstandigheden te reageren en overlast doeltreffend te voorkomen en beëindigen.

### 3.2.2 Meldplicht

Een van de bevelen die een burgemeester een overlastpleger kan geven, is dat hij zich op bepaalde tijdstippen moet melden op bepaalde plaatsen (de meldplicht). Voor de uitvoering van de meldplicht moeten de personen aan wie een meldplicht is opgelegd zich doorgaans melden op het politiebureau. Andere locaties, zoals het gemeentehuis of bureau jeugdzorg, komen in de praktijk ook voor. In de eerdergenoemde evaluatie van de Wet mbveo<sup>9</sup> worden enkele alternatieven beschreven voor een dergelijke meldplicht 'op locatie'. Genoemd werden de 'digitale meldzuil' en de 'digitale aantoonplicht'. Met een 'digitale aantoonplicht' kan worden gedacht aan de inzet van technische middelen, zoals een geavanceerde mobiele telefoon, die het mogelijk maken vast te stellen waar een bepaalde persoon zich op een bepaald moment bevindt. De meldingsplichtige moet zich dan op bepaalde tijdstippen via zijn mobiele telefoon melden, waarbij de politie bekijkt of deze persoon zich vanaf een bepaalde plek dan wel van buiten het 'verboden' gebied meldt. Omdat in de huidige wettekst is bepaald dat het melden *op bepaalde plaatsen* moet gebeuren, wordt nu voorgesteld in artikel 172a, eerste lid, onder c, van de Gemeentewet expliciet vast te leggen, dat een meldingsplicht er ook uit kan bestaan zich *vanaf* bepaalde plaatsen te melden. Het voordeel ten opzichte van de 'traditionele' meldplicht is dat de betrokkene zich niet op een bepaalde plaats hoeft te melden, zolang maar vastgesteld kan worden dat hij gedurende een bepaalde tijd (voldoende ver) verwijderd is van de plaats of het gebied waar zijn aanwezigheid niet gewenst is. Opgemerkt moet worden dat de mogelijkheden om op een alternatieve wijze te voldoen aan de meldingsplicht thans nog in de fase van ontwikkeling zijn. Wanneer dergelijke ontwikkelingen voldoen aan de eisen van integriteit, haalbaarheid en uitvoerbaarheid, kan een door de burgemeester opgelegde meldplicht op een dergelijke wijze worden gehandhaafd. De voorgestelde wettekst voorkomt dat de wet een beletsel zou vormen voor de voortvarende invoering van dergelijke toekomstige ontwikkelingen.

### 3.2.3 Versterking stadionverbod KNVB of voetbalclub

De KNVB of een voetbalclub kan een stadionverbod opleggen aan voetbalhooligans die wanordelijkheden in een voetbalstadion veroorzaken. Zij kunnen deze personen echter geen meldplicht opleggen of hen weren uit de omgeving van het voetbalstadion, terwijl de relschoppers ook daar vaak voor veel overlast zorgen. Ook de burgemeester kan daartoe, bij de huidige formulering van artikel 172a, niet besluiten zolang er geen sprake is van verstoring van de openbare orde: een stadion is geen openbare ruimte, en dus is een misdraging in een stadion geen

---

<sup>8</sup> Zie de evaluatie van de Wet mbveo, bijlage *Kamerstukken II 2011/12*, 25 232, nr. 61, p. 54-55.

<sup>9</sup> Bijlage bij *Kamerstukken II 2011/12*, 25 232, nr. 61, paragraaf 4.2.10.

verstoring van de openbare orde. Dit betekent dat ten aanzien van personen die voor ernstige wanordelijkheden in een voetbalstadion verantwoordelijk zijn, eerst moet worden afgewacht of de persoon in kwestie ook, buiten het stadion, de openbare orde heeft verstoord alvorens een burgemeester kan optreden op basis van artikel 172a. Dit bemoeilijkt een doeltreffend preventief optreden. Dit wetsvoorstel bevat om die reden een nieuw tweede lid van artikel 172a van de Gemeentewet op grond waarvan een door de KNVB of een voetbalclub opgelegd stadionverbod aanleiding kan vormen voor de burgemeester om een gebiedsverbod, meldplicht of groepsverbod op te leggen. Op deze wijze kan de burgemeester een stadionverbod opgelegd door de KNVB of een voetbalclub 'versterken' met een meldplicht of gemeentelijk gebiedsverbod. Er moet dan wel sprake zijn van een gedraging waardoor sprake is van een 'ernstige vrees voor een verstoring van de openbare orde'. De openbare orde blijft op deze wijze voor de burgemeester het ijkpunt. Daardoor wordt voorkomen dat stadionverboden die zijn opgelegd in verband met gedragingen die, waren zij buiten het voetbalstadion gepleegd, geen aanleiding kunnen vormen voor een burgemeestersbevel, nu wel kunnen leiden tot een groepsverbod, gebiedsverbod of meldplicht. Met een stadionverbod gesanctioneerde gedragingen die ten grondslag kunnen liggen aan een burgemeestersbevel zijn bijvoorbeeld vechten op de tribune of het gooien van vuurwerk naar een vak met supporters van de tegenpartij.

#### *3.2.4 Niet aaneengesloten uitvoering*

Het huidige vierde lid van artikel 172a van de Gemeentewet regelt de duur van het bevel dat de burgemeester kan opleggen op grond van artikel 172a, eerste lid. De duur van dit bevel is thans gemaximeerd op drie maanden en kan zo nodig ten hoogste drie maal worden verlengd met een periode van telkens ten hoogste drie maanden. Uit de evaluatie is gebleken dat de ervaringen met dit bevel positief zijn waar het betreft de bestrijding van ernstige overlast met een min of meer continu karakter, zoals ernstige wijkoverlast. Uit de evaluatie is echter ook gebleken dat het preventieve effect van het bevel, gegeven naar aanleiding van ernstige overlast met een niet-continu, maar meer periodiek terugkerend karakter zoals thuiswedstrijden in het betaald voetbal, zeer beperkt is. Het houdt een hooligan ten hoogste slechts enkele thuiswedstrijden uit het risicogebied. Om effectief te zijn, moet de maatregel verlengd worden, maar ook dan betreft het telkens een periode van 'slechts' drie maanden. Voorgesteld wordt thans om artikel 172a zodanig te wijzigen dat het mogelijk wordt één bevel effect te laten hebben voor de duur van negentig verschillende dagen, verspreid binnen één jaar. Afhankelijk van de gekozen variant kan het gaan om enkele tijdstippen op een dag, of een aantal aaneengesloten uren per dag. Om het effect van een dergelijke maatregel niet te langdurig te laten zijn, telt een dag waarop een of meer plichten worden opgelegd mee als één dag. Verder geldt een totale maximale duur van negentig dagen, wat aansluit bij de huidige duur van het bevel zonder verlenging. Ten slotte moeten deze negentig dagen binnen één jaar vallen.

## **4. Wijziging artikel 38v van het Wetboek van Strafrecht**

### *4.1 Rechterlijk contactverbod, gebiedsverbod en meldplicht*

Wanneer iemand een strafbaar feit heeft gepleegd, kan de rechter hem bij de rechterlijke uitspraak op grond van artikel 38v van het Wetboek van Strafrecht (verder: WvSr) een contactverbod, gebiedsverbod of meldplicht (verder: vrijheidsbeperkende maatregel) of een combinatie daarvan opleggen om de maatschappij te beveiligen en strafbare feiten te voorkomen. Omdat sprake is van een maatregel, is de evenredigheid tussen de duur van de opgelegde maatregel en de ernst van het delict en het verwijt dat de dader daarvan gemaakt kan worden veel minder maatgevend dan wanneer sprake zou zijn geweest van een straf. Wel moet de duur van de opgelegde maatregel

worden afgewogen tegen het belang dat ermee wordt nagestreefd, te weten het maatschappelijk belang om strafbare feiten te voorkomen, de leefomgeving van burgers te beveiligen, de veiligheid in wijken te waarborgen en slachtoffers te beschermen. Een vrijheidsbeperkende maatregel kan daardoor ook worden opgelegd bij relatief lichte feiten. Te denken valt aan strafbare feiten waardoor de openbare orde wordt verstoord en die hierdoor voor ernstige overlast zorgen in wijken of tijdens voetbalwedstrijden. Dergelijke strafbare feiten zetten de sfeer in een buurt sterk onder druk, maken evenementen onveilig en veroorzaken schade aan publiek en particulier eigendom, waardoor burgers zich niet meer veilig voelen, schade lijden en in hun welzijn worden aangetast. Het gaat in dergelijke gevallen vaak om strafbare feiten die veelal in groepsverband of bij herhaling worden gepleegd en waarvan de verwachting is dat zij zonder gericht ingrijpen opnieuw zullen worden gepleegd. Bij voetbalvandalisme bijvoorbeeld zien we dat personen zich hiermee soms jaren achtereen inlaten. Een gerichte vrijheidsbeperkende maatregel kan in deze gevallen nieuwe strafbare feiten voorkomen, beschermt de slachtoffers en andere betrokkenen en verbetert de veiligheid in en rondom het voetbalstadion.

#### *4.2 Voorgestelde wijziging*

Op dit moment kan een vrijheidsbeperkende maatregel worden opgelegd voor de maximale duur van twee jaar. Ik stel voor deze termijn te verlengen tot vijf jaar. Dit is in de eerste plaats wenselijk in verband met de aanpak van personen die, ondanks eerdere maatregelen, overlast blijven veroorzaken en daarbij herhaaldelijk strafbare feiten plegen zoals vernieling, mishandeling en openlijke geweldpleging. Ten opzichte van dergelijke notoire recidivisten moet gericht worden ingegrepen. Vooral wanneer personen al eerder voor een bepaalde tijd een gebiedsverbod hebben opgelegd gekregen, maar na afloop daarvan opnieuw de fout ingaan, moet hun een langdurig gebiedsverbod al dan niet in combinatie met een meldplicht kunnen worden opgelegd. Zij moeten lange tijd geweerd kunnen worden van bepaalde plekken, zoals bij voetbalwedstrijden en andere grote evenementen, zodat zij minder snel in de gelegenheid komen overlast te veroorzaken en voorkomen kan worden dat zij strafbare feiten plegen en veel schade aanrichten aan goederen en personen. Doordat een persoon die zijn contact- of gebiedsverbod overtreedt of een meldplicht niet nakomt, bij iedere geconstateerde overtreding een vervangende hechtenis moet ondergaan van ten minste drie dagen (artikel 38w WvSr), is er sprake van een forse stok achter de deur om te voorkomen dat hij opnieuw de fout ingaat. De toepassing van de voorlopige hechtenis heft de verplichtingen van de opgelegde maatregel bovendien niet op, zoals blijkt uit artikel 38w, vierde lid, WvSr. Een voetbalvandaal die zijn meldplicht niet nakomt en een vervangende hechtenis krijgt opgelegd, moet zich de eerstvolgende voetbalwedstrijd dus gewoon weer melden.

De verhoging van de termijn in artikel 38v WvSr is bovendien in het bijzonder van belang in verband met de specifieke omstandigheden van voetbaloverlast. Bij voetbaloverlast is geen sprake van continue overlast, zoals bij ernstige wijkoverlast, maar van overlast met een periodiek karakter. Voetbalhooligans worden veelal alleen wanneer er voetbalwedstrijden zijn van de 'eigen' voetbalclub actief, waardoor zij maar een betrekkelijk weinig aantal voetbalwedstrijden kan worden weggehouden van het voetbalstadion. Stel dat aan een voetbalhooligan het maximale gebiedsverbod van twee jaar wordt opgelegd, dan wordt hij niet 730 (twee keer 365) dagen, maar slechts 68 dagen (de dagen waarop de uit- en thuiswedstrijden van 'zijn' voetbalclub zijn) daadwerkelijk geraakt door het gebiedsverbod. Door de verlengde termijn van vijf jaar kan hiermee rekening worden gehouden. Door een voetbalhooligan met een langere vrijheidsbeperkende maatregel ook daadwerkelijk te raken, kan vandalisme direct langdurig een halt worden toegeroepen en kan niet alleen recidivisten, maar ook first offenders goed ingescherpt worden dat het vandalisme direct moet ophouden. Hetzelfde geldt voor andere overlast met een periodiek karakter. Denk bijvoorbeeld aan personen die bij de jaarwisseling ernstige overlast

veroorzaken en strafbare feiten plegen. Op dit moment kunnen zij maximaal twee jaarwisselingen een rechterlijk gebiedsverbod of meldplicht opgelegd krijgen.

Tot slot kan het ook ten aanzien van personen die voor het slachtoffer of de samenleving ingrijpende strafbare feiten plegen, zowel binnen als buiten het verband van voetbal, wenselijk zijn een lange vrijheidsbeperkende maatregel op te leggen. Voorbeelden van dergelijke situaties treffen we aan in de jurisprudentie, zoals een uitspraak van de rechtbank Arnhem van 21 december 2012, LJN BY6951, waarin de rechtbank tot het oordeel kwam dat de verdachte schuldig was aan (het medeplegen van) vrijheidsberoving en mishandeling. De verdachte en diens medeverdachten hadden het slachtoffer wederrechtelijk naar buiten gelokt, waren in de auto aan weerskanten van het slachtoffer gaan zitten en zijn vervolgens met de auto weggereden. Ook hebben zij het slachtoffer meerdere malen geslagen. De rechtbank legt naast een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van negen maanden een gebieds- en contactverbod voor de huidige maximale duur van twee jaar op om te voorkomen dat de veroordeelde ook ruim na het uitzitten van de straf in de buurt van het slachtoffer komt, dan wel contact met het slachtoffer en diens familie opneemt.

De verlenging van de termijn van de vrijheidsbeperkende maatregel betreft een verlenging van de maximumtermijn. De rechter zal steeds in het concrete geval de duur van de vrijheidsbeperkende maatregel bepalen. Hij zal daarvoor een afweging maken tussen het belang van de voorkoming van strafbare feiten, het beveiligen van de leefomgeving van burgers, de veiligheid in wijken en de bescherming van slachtoffers en het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de verdachte. Bovendien zal de rechter bij het opleggen van de maatregel streven naar een zo gering mogelijke beperking van de grondrechten van de verdachte, in verhouding tot de belangen van de beveiliging van de maatschappij of de voorkoming van strafbare feiten. Het spreekt voor zich dat de rechter, in het kader van de proportionaliteit van de op te leggen maatregel, altijd eerst beziet of een gebiedsverbod of meldplicht voor bepaalde tijdstippen en bepaalde gebieden afdoende is. Zo zal het in geval van voetbalvandalisme veelal voor de hand liggen dat een gebiedsverbod en/of meldplicht alleen geldt voor wedstrijddagen van een bepaalde voetbalclub. Op die manier wordt de veroordeelde niet onnodig in zijn vrijheid beperkt.

## **5. Financiële consequenties en administratieve lasten**

Het wetsvoorstel genereert geen additionele financiële gevolgen voor gemeenten. De reikwijdte van de al bestaande bevoegdheid van de burgemeester wordt verruimd. Deze bevoegdheid bestaat naast andere bevoegdheden van de burgemeester om de openbare orde te handhaven. De werkzaamheden voor gemeenten om een gebiedsverbod, meldplicht of groepsverbod op te leggen kunnen gemeenten en politie inpassen in bestaande openbare ordetaken. Doordat de maatregelen alleen bij ernstige overlast kunnen worden opgelegd, wordt de bevoegdheid selectief en gericht gebruikt. De meldplicht kan door dit wetsvoorstel in meer situaties worden opgelegd. De uitvoering van de meldplicht brengt met zich dat moet worden geregeld waar en hoe gemeld kan worden en dat het melden wordt geregistreerd. De politie en de Reclassering, die veelal met de uitvoering van de meldplicht zullen worden belast, zullen hierdoor meer werk krijgen, dat veelal wel ingepast kan worden in de bestaande taken. Over het algemeen mag verwacht worden dat de burgemeester bij de keuze voor de meldlocatie ook rekening zal houden met de vraag in hoeverre deze locatie geopend is op een bepaald tijdstip en of er voldoende medewerkers aanwezig zijn om de naleving van de meldplicht te controleren. De verwachting is dat dit wetsvoorstel niet tot substantieel meer zaken zal leiden waardoor financiële gevolgen ontstaan bij het openbaar ministerie en de rechterlijke macht. De kosten die de beslissing tot vervangende hechtenis met zich mee brengt indien een maatregel niet wordt nageleefd en de vervangende hechtenis zelf kunnen binnen de bestaande bekostiging worden opgevangen.

## II. ARTIKELSGEWIJS

### Artikel I (*artikel 172a Gemeentewet*)

Voorgesteld wordt in de aanhef 'herhaaldelijk' te schrappen. Hierdoor kunnen de bevelen uit artikel 172a van de Gemeentewet ook worden gegeven aan 'first offenders', personen waarvan voor de eerste keer wordt vastgesteld dat zij de openbare orde hebben verstoord. Zie voor een nadere toelichting paragraaf 3.2.1.

Door de voorgestelde wijziging van het eerste lid, onder c, van artikel 172a van de Gemeentewet wordt geëxpliciteerd dat meldplichten ook anders dan door een melding op een bepaalde plaats ten uitvoer kunnen worden gelegd. Zie nader paragraaf 3.2.2.

Het voorgestelde artikel 172a, tweede lid, van de Gemeentewet opent de mogelijkheid dat de burgemeester naar aanleiding van een in een algemene maatregel van bestuur aan te wijzen bestuurlijke of privaatrechtelijke sanctie een gebiedsverbod, meldplicht of groepsverbod oplegt overeenkomstig artikel 172a van de Gemeentewet. Het zal in de eerste plaats gaan om de civielrechtelijke stadionverboden opgelegd door de KNVB of een voetbalclub op grond van de algemene voorwaarden of huisregels. De KNVB en de voetbalclubs hebben een ontwikkeld en geaccepteerd sanctiestelsel. Doordat in de algemene voorwaarden en de huisregels is vastgesteld welke overtredingen leiden tot een stadionverbod is het voor personen voldoende kenbaar aan welke regels zij moeten voldoen. Doordat in het voorgestelde tweede lid wordt bepaald dat het moet gaan om een gedraging waaraan de burgemeester een ernstige vrees voor verstoring van de openbare orde ontleent, wordt voorkomen dat de bevoegdheden van artikel 172a kunnen worden ingezet naar aanleiding van voor de openbare orde niet relevante gedragingen. Zie voor een nadere toelichting paragraaf 3.2.3.

Zoals gezegd kan op grond van het voorgestelde tweede lid ook een bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen bestuurlijke sanctie aanleiding vormen voor de toepassing van de bevoegdheden uit artikel 172a. Gedacht kan worden aan de situatie waarin een burgemeester (burgemeester A) een overlastveroorzaker een gebiedsverbod voor de omgeving van een voetbalstadion oplegt aan een overlastpleger. Een burgemeester van een andere voetbalgemeente (burgemeester B) zal deze overlastpleger bij een (risico)wedstrijd waarop de andere voetbalclub 'op bezoek komt' mogelijk ook willen weren uit het stadion. De bevoegdheid om in dit geval een gebiedsverbod of meldplicht op te leggen wordt thans gebaseerd op artikel 172a van de Gemeentewet, waarbij artikel 172a zo wordt uitgelegd dat de eerdere verstoring van de openbare orde ook kan hebben plaatsgehad in een andere gemeente. Burgemeester B moet in dit geval een eigen beslissing nemen op basis van de gedraging van de betrokkene in gemeente A. Hij kan zich daarbij veelal baseren op het dossier dat ten grondslag heeft gelegen aan de beslissing van burgemeester A. Deze mogelijkheid blijft ook met dit wetsvoorstel bestaan. Daarnaast kan met dit wetsvoorstel de grondslag voor de beslissing worden gevonden in het feit dat aan de betrokkene een burgemeestersbevel is opgelegd door burgemeester A.

Het voorgestelde vijfde lid (nieuw) bepaalt de (maximale) duur van het burgemeestersbevel. Het vijfde lid, onder a, komt overeen met het huidige artikel 172a, vierde lid. Onderdeel b wordt nieuw ingevoegd en maakt een niet aaneengesloten uitvoering van het bevel mogelijk. Zie voor een toelichting paragraaf 3.2.4.



Artikel II (*artikel 38v Wetboek van Strafrecht*)

Voorgesteld wordt de maximale duur van de vrijheidsbeperkende maatregel uit artikel 38v van het Wetboek van Strafrecht te verlengen van twee naar vijf jaar. Het derde lid wordt daartoe gewijzigd. Zie voor een toelichting paragraaf 4.

De Minister van Veiligheid en Justitie,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,