

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

1. Inleiding

Met ingang van 1 september 2010 is de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast¹ – 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 de evaluatie van de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (hierna: 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, kwam naar voren dat aanscherping van de instrumenten uit de Wet mbveo wenselijk is om met name voetbaloverlast effectiever te kunnen aanpakken.² Ook de evaluatie van de Wet mbveo biedt aanknopingspunten voor verbeteringen.

In het voorjaar van 2012 is de Wet mbveo, mede naar aanleiding van een aantal ernstige incidenten rondom het betaald voetbal, vervroegd geëvalueerd. De resultaten van de evaluatie zijn op 4 september 2012 aan de Tweede Kamer gezonden.³ 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.⁴ 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’.⁵

In reactie op de evaluatie zijn in de hiervoor genoemde brief van 4 september 2012 diverse maatregelen aangekondigd om deze knelpunten weg te nemen, waaronder een wetswijziging.⁶ Deze maatregelen vonden mede hun basis in de initiatiefnota van de leden De Mos, Van Dekken en Çörüz over maatregelen ter bestrijding van voetbalvandalisme.⁷ In het regeerakkoord is het belang van de bestrijding van voetbaloverlast opnieuw bevestigd en zijn verdere maatregelen aangekondigd.

¹ 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).

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

³ Kamerstukken II 2011/12, 25 232, nr. 61 met bijlage.

⁴ 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.

⁵ 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.

⁶ Kamerstukken II 2011/12, 25 232, nr. 61.

⁷ Kamerstukken II 2011/12, 33 281, nr. 2.

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 diverse wijzigingen van artikel 172a van de Gemeentewet. Voorgesteld wordt dat de burgemeester ook aan zogeheten ‘first offenders’ voor een langere duur een burgemeestersbevel kan geven, inhoudende een gebiedsverbod, groepsverbod of een meldplicht. Ook wordt voorgesteld dat een burgemeester die een maatregel oplegt om verstoring van de openbare orde in zijn gemeente te voorkomen, op verzoek van een burgemeester een vergelijkbare maatregel direct ook kan opleggen ter voorkoming van verstoring van de openbare orde in de andere gemeente. Het voorstel maakt het voorts mogelijk voor burgemeesters om een door de KNVB of een voetbalclub opgelegd stadionverbod te ‘versterken’ met een gebiedsverbod, groepsverbod of meldplicht, en om een burgemeestersbevel op grond van artikel 172a van de Gemeentewet voor een niet-aaneengesloten periode op te leggen. 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 uit de praktijk om nieuwe technische mogelijkheden te kunnen benutten om de uitvoering van de meldplicht te verbeteren. Tot slot kan een burgemeester die de uitvoering van de meldplicht in een andere gemeente situeert, volstaan met een mededeling daarvan aan de burgemeester van die gemeente. In de tweede plaats wordt artikel 38v van het Wetboek van Strafrecht gewijzigd: het wordt mogelijk dat de rechter een gebiedsgebod oplegt, en de maximale duur van de rechterlijke vrijheidsbeperkende maatregel wordt verhoogd van twee naar vijf jaar.

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 vooral voorbeelden gegeven binnen de sfeer van voetbalgerelateerde wanordelijkheden. De Wet mbveo bevat evenwel bevoegdheden van algemene aard, en dat geldt uiteraard ook voor de voorgestelde wijzigingen: de inzet van maatregelen uit die wet is niet beperkt tot misdragingen met betrekking tot voetbal. ervan is niet beperkt tot misdragingen met betrekking tot voetbal. Ook rond andere sporten (bijvoorbeeld kickboksen) of evenementen (bijvoorbeeld jaarlijkse kermis, Koninginnedag, Oud & Nieuw) en bij wijkoverlast zouden deze bevoegdheden kunnen worden ingezet, mits aan de gestelde voorwaarden is voldaan.

2. Private, bestuursrechtelijke en strafrechtelijke aanpak voetbalvandalisme

Voetbalhooligans kunnen door private organisaties zoals de KNVB en de voetbalclubs, door de burgemeester en door het openbaar ministerie worden aangepakt. Voorop staat dat het bewaken van het ordelijk verloop van voetbalwedstrijden, het voorkómen van wanordelijkheden en het weren van voetbalhooligans in de eerste plaats een taak is voor de voetbalclubs en de KNVB. Deze beschikken daartoe over verschillende instrumenten, waaronder het stadionverbod. Bij overtreding van een dergelijk stadionverbod worden door de KNVB boetes opgelegd en kan een strafvervolging worden ingesteld. 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 onvoldoende maatregelen treffen om het voetbalvandalisme te beteugelen. Voor het strafrecht is met name een rol weggelegd wanneer de overlast bestaat uit of samengaat met strafbare feiten. Gedacht kan daarbij worden aan openlijke geweldpleging (artikel 141 Wetboek van Strafrecht; WvSr), vernieling (artikel 171 WvSr), mishandeling (artikel 300 e.v. WvSr) en straatschenderij / baldadigheid (artikel 424 WvSr). De officier van justitie kan indien het gaat om een strafbaar feit waarop niet meer dan zes jaar gevangenisstraf is gesteld, een strafbeschikking opleggen, waarbij hij onder andere een gebiedsverbod of meldplicht kan opleggen. Ook kan de officier van justitie wanneer sprake is van enig strafbaar feit, 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. Wijzigingen 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. 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, zowel ten nadele als ten gunste van de betrokkene.

Uit de twee monitoren en de evaluatie van de Wet mbevo hebben wij de conclusie getrokken dat er beleidsmatig nog winst is te boeken bij de aanpak van voetbalgerelateerde misdragingen, maar dat het daartoe ook gewenst is de wet op onderdelen aan te passen. De voorgestelde wijzigingen worden hieronder besproken. De beleidsmaatregelen worden niet in deze toelichting uitgewerkt: deze worden in periodieke overleggen tussen het ministerie van Veiligheid en Justitie met de KNVB, politie, gemeenten en OM besproken en in concrete acties omgezet..

3.1 First offenders

Omdat in artikel 172a het woord ‘herhaaldelijk’ is opgenomen, kan een burgemeester 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 op grond van 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 langdurig gebiedsverbod of meldplicht op grond van artikel 172a worden opgelegd vanwege de eis van herhaaldelijkheid. Dit bemoeilijkt doeltreffend optreden om overlast en de schade die daarvan

het gevolg kan zijn, te voorkomen of te beëindigen. Daarom wordt voorgesteld in artikel 172a, eerste lid, van de Gemeentewet het woord 'herhaaldelijk' te schrappen. Dit komt tegemoet aan de wens van de burgemeesters die het – vooral bij voetbalgerelateerde overlast – als problematisch ervaren dat de bevoegdheden uit artikel 172a niet kunnen worden ingezet tegen first offenders.⁸ 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.

De voorgestelde wijziging wat betreft 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 en daarbij rekening moeten houden met de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit: hij zal moeten motiveren waarom hij voor een bepaald type maatregel heeft gekozen, en voor de modaliteit daarbinnen. Bij first offenders kan de eis van dossieropbouw, opgevat als een stapeling van feiten, per definitie niet gelden. In dat geval zal de ernst van het feit, in combinatie met een inschatting van de kans op herhaling, bepalend zijn voor de vraag of een maatregel kan worden opgelegd. Indien een first offender zich schuldig maakt aan een ernstig feit (bijvoorbeeld het in de buurt van het stadion voor of na de wedstrijd gooien van stenen of vuurwerk naar de politie of naar de supporters van de tegenpartij) en er aannemelijke kans is op herhaling, dan is een maatregel gerechtvaardigd. Het dossier is in dat geval niet omvangrijk, en het samenstellen kost relatief weinig moeite. Bij één licht vergrijp ligt een maatregel op grond van dit artikel niet direct in de rede – en zeker niet in een zware modaliteit. Een burgemeester kan overigens wel na een relatief licht vergrijp besluiten tot een lichtere maatregel, zodat hij een duidelijk signaal afgeeft dat dergelijk gedrag niet wordt getolereerd. Wordt het gedrag desondanks herhaald, dan kan een zwaardere maatregel gerechtvaardigd zijn. Ook kunnen minder ernstige feiten bij elkaar worden opgeteld; dan is het bestanddeel 'herhaaldelijk' vervuld, en is er geen sprake meer van een first offender. Dit kan aldus onder omstandigheden een andere, strengere aanpak opleveren dan verwoord in de memorie van toelichting bij de totstandkoming van de Wet mbveo: daar werd een dergelijk feit gekwalificeerd als een *aanwijzing* voor een herhaling.⁹ Fout gedrag moet in onze optiek waar mogelijk direct worden gecorrigeerd, en herhaling moet juist worden voorkomen. De voorgestelde aanpak van first offenders draagt daaraan bij.

De voorgestelde wijziging biedt de burgemeester in aanvulling op het bestaande instrumentarium een extra mogelijkheid om, toegespitst op specifieke feiten en omstandigheden, te reageren en overlast doeltreffend te voorkomen en te beëindigen. In het licht van de beperkingen op de bewegingsvrijheid zoals neergelegd in artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM merken wij op dat de beperking op de bewegingsvrijheid allereerst bij wet moet zijn voorzien. Het voorgestelde artikel 172a van de Gemeentewet verwijst naar 'een persoon die individueel of groepsgewijs de openbare orde heeft verstoord of daarbij een leidende rol heeft gehad'. Op zichzelf genomen voldoet de tekst van artikel 172a niet aan de eis van voldoende voorzienbaarheid voor de burger om daarop precies zijn gedrag te kunnen afstemmen, nu daarin een algemene grondslag is vastgelegd voor de bevoegdheden van de burgemeester en de omstandigheden waaronder hij deze kan uitoefenen. Dat behoeft evenwel geen probleem te zijn indien de burgemeester met voldoende beweegredenen en feiten kan onderbouwen waarom hij in het concrete geval een gebiedsverbod, groepsverbod of meldplicht oplegt (zo ook het EHRM in *Landvreugd t. Nederland*, EHRM 4 juni 2002). De burgemeester kan zijn bevoegdheid ten aanzien van de first offender inzetten onder de voorwaarden dat sprake is van ernstige overlast, en er moet ernstige vrees zijn voor verdere verstoring van de openbare orde. De beperking van de

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

⁹ Kamerstukken II 2007/08, 31 467, nr. 3, p. 6

bewegingsvrijheid zoals neergelegd in dit wetsvoorstel dient een legitiem doel, te weten het belang van de handhaving van de openbare orde zoals ook is genoemd in artikel 2 van het Vierde Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Daarnaast kan worden opgemerkt dat ook andere burgers bij voetbalrellen ernstig worden belast of beperkt in hun woongenot of persoonlijke levenssfeer door het geweld in de omgeving van het voetbalstadion of het centrum van de stad. Hetzelfde geldt voor wijkbewoners in geval van overlast in de wijk en voor bezoekers van evenementen, die ongestoord van dat evenement willen genieten. Onder die omstandigheden komen aldus rechten van derden in beeld, die eveneens een legitieme basis voor de inzet van de maatregelen conform artikel 2 van het Vierde Protocol vormen. De beperking van het recht op bewegingsvrijheid dient vervolgens noodzakelijk te zijn in een democratische samenleving. Van de noodzaak tot aanscherping van de bestaande wet is in casu sprake: er is blijkens de bevindingen in het evaluatieonderzoek en de twee monitoren van de Inspectie Veiligheid en Justitie een dringende maatschappelijke behoefte om ook first offenders aan te kunnen pakken. Uit de tweede monitor en de evaluatie komt naar voren dat gemeenten sterke behoefte hebben om de wet sneller en vaker in te zetten maar dat gemeenten hierin worden beperkt door het vereiste van herhaaldelijkheid. Zonder de eis van herhaaldelijkheid zal de ernstige overlast in sommige gevallen effectiever kunnen worden bestreden en hoeft niet te worden gewacht op meer feiten voordat kan worden overgegaan tot maatregelen. Zoals hierboven al vermeld blijkt dat met name bij voetbalvandalisme opgepakte overlastgevers first offenders te zijn. Op basis van de huidige wet kan niet worden opgetreden waardoor gemeenten slechts kortdurende maatregelen kunnen nemen op grond van de APV of de lichte bevelsbevoegdheid (artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet).¹⁰

De burgemeester dient voorafgaand aan het opleggen van de preventieve maatregelen aan first offenders een zorgvuldige inschatting te maken van de situatie, die de maatregel daadwerkelijk rechtvaardigt (*Labita t. Italië*, EHRM 6 april 2000). Voetbalgerelateerd geweld veroorzaakt in gemeenten ernstige en vaak ook structurele overlast. Het aanpakken van first offenders beantwoordt aan een breed gevoelde maatschappelijk behoefte aan meer veiligheid bij voetbalwedstrijden. Veiligheid in de openbare ruimte is een kerntaak van de overheid. Het moet tijdens voetbalwedstrijden veiliger worden rond het voetbalstadion. Soms is de veiligheid ook in het centrum van de stad of rond het treinstation in het geding. Het daadkrachtig aanpakken van ernstige overlast, agressie, geweld en criminaliteit vraagt om een zichtbaar, gezaghebbend en doortastend optreden door de burgemeester en politie. First offenders moeten zoveel mogelijk ontmoedigd worden in herhaling te vallen om te voorkomen dat zij zich verder ontwikkelen tot hooligans. De voorgestelde aanpak van first offenders is, gelet op de uitkomsten van de bevindingen in de praktijk, proportioneel wanneer de ernst van de inbreuk in relatie staat tot de zwaarte van het belang dat met de inbreuk wordt gediend. De bevoegdheid kan enkel worden toegepast indien een persoon ernstige overlast veroorzaakt dan wel bij wie zich ernstig belastend gedrag jegens personen (dreigt) voor te doen. De proportionaliteitsbeoordeling vereist dat het individuele belang bij bewegingsvrijheid in het concrete geval wordt afgewogen tegen het algemene belang bij openbare orde in de publieke ruimte. De procedure is omkleed met voldoende waarborgen; betrokkene kan zich tot de bestuursrechter wenden als deze het met de opgelegde maatregel niet eens is. De maatregel is op juiste en adequate wijze bekendgemaakt aan de betrokkene (*Raimondo t. Italië*, EHRM 22 februari 1994). Ook zijn er voldoende mogelijkheden om tussentijds de vrijheidsbelemmerende maatregelen ten gunste te herzien of in te trekken (huidig zevende lid; na vernummering negende lid), hetgeen zeker van belang is wanneer de maatregel relatief lang duurt en diep ingrijpt in de bewegingsvrijheid (*Villa t. Italië*,

¹⁰ Zie de tweede monitor van de Wet mbveo 'Toepassingen in de praktijk 2012', bijlage Kamerstukken II 2011/12, 25 232, nr. 61, p. 64 en de evaluatie van de Wet mbveo, bijlage Kamerstukken II 2011/12, 25 232, nr. 61, p. 54-55 en p. 84.

EHRM 20 april 2010). De wijziging van het huidige artikel 172a Gemeentewet is op grond van de hiervoor gegeven overwegingen proportioneel.

Ten slotte zij nog gewezen op artikel 21, eerste lid, van het EU-Werkingsverdrag vanwege de mogelijk internationale context die aan de orde kan zijn (indien de wet wordt toegepast op bezoekers van voetbalwedstrijden die afkomstig zijn uit een EU-lidstaat).¹¹ Volgens deze bepaling komt aan onderdanen van een lidstaat van de Europese Unie, in hun hoedanigheid van burgers van de Europese Unie, het recht toe om vrij op het grondgebied van de (andere) lidstaten te reizen en te verblijven "onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij de verdragen en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld". Daarnaast heeft de EU-wetgever in Richtlijn 2004/38 nadere voorwaarden gesteld.¹² Deze bepaalt dat ook de lidstaten zelf beperkingen en voorwaarden kunnen stellen aan de uitoefening van het recht tot vrij verblijf en reizen. Openbare orde en veiligheid is daarbij een van de belangen op grond waarvan het vrij verkeer van personen kan worden beperkt. Volgens artikel 27 van de richtlijn dienen maatregelen die dat oogmerk hebben, te voldoen aan de eis van proportionaliteit en te zijn gebaseerd op het gedrag van de betrokken personen. De in het wetsvoorstel voorgestelde verruiming kunnen de bewegingsvrijheid beperken, maar passen wel binnen de beperkingsgronden van artikel 21 EU-Werkingsverdrag in samenhang met artikel 27 van de genoemde richtlijn. Er is immers sprake van gedragingen van betrokkene die de openbare orde en veiligheid aantasten. De proportionaliteitstoets roept geen andere vragen op dan die welke hiervoor reeds in verband met de toetsing aan het EVRM zijn beantwoord.

3.2 Maatregelen met betrekking tot uitwedstrijden

Door de burgemeesters die een betaald voetbalorganisatie (BVO) in hun gemeenten hebben (BVO-burgemeesters), is met klem verzocht het mogelijk te maken dat een burgemeesterlijke maatregel, in het kader van voetbalongeregeldheden opgelegd op basis van artikel 172a Gemeentewet, niet beperkt blijft tot de thuiswedstrijden van de BVO, maar ook werking heeft tijdens uitwedstrijden. Deze wens hebben wij gehonoreerd, om te bevorderen dat overlastgevers efficiënt en effectief kunnen worden aangepakt. Daarom wordt het mogelijk gemaakt dat een burgemeester die een ordeverstorder een bevel geeft als bedoeld in artikel 172a, eerste lid, dezelfde ordeverstorder in diezelfde beschikking *tevens namens* een burgemeester die daarom op voorhand heeft verzocht, een overeenkomstig bevel geeft, indien hij de ernstige vrees heeft dat betrokkene ook in de gemeente van die andere burgemeester de openbare orde zal verstoren. Het gaat dan dus om twee (of meer) bevelen in één beschikking, en niet om één bevel '*mede namens*' een andere burgemeester.

Door deze mogelijkheid wettelijk te regelen, is er geen twijfel over de toepasbaarheid van deze constructie, die trekken heeft van mandaat aan een niet-ondergeschikte. Doordat de toepassing uitsluitend mogelijk is op basis van een verzoek van een burgemeester, en de verzoekende burgemeester formeel degene is die het 'tweede' bevel geeft, is duidelijk dat er bij toepassing van deze constructie geen sprake van is dat een burgemeester een bevel geeft dat zich uitstrekt tot het grondgebied van een andere gemeente: iedere burgemeester blijft zelf verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde in zijn gemeente – ook al beoordeelt hij in deze constructie niet zelf het individuele geval. Maar aangezien de BVO-burgemeesters regelmatig met elkaar overleggen en in grote lijnen hetzelfde denken over de aanpak van hooligans, is het in

¹¹ Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

¹² Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PbEU 2004, 158).

casu verantwoord als een burgemeester zich laat leiden door het oordeel van een andere ambtsdrager. Feitelijk doet de verzoekende burgemeester hetzelfde als hij een maatregel of straf, opgelegd wegens een eerdere misdraging elders, meetelt in het dossier op basis waarvan een maatregel wordt getroffen. Dat is een erkende praktijk.

Het voorgestelde derde lid is een facultatieve bepaling: een burgemeester is vrij of hij een andere burgemeester zal verzoeken tevens namens hem een bevel te geven. Hij blijft uiteraard altijd bevoegd om dat zelf te doen. En een burgemeester tot wie een verzoek wordt gericht, is niet verplicht tot medewerking.

Een verzoek wordt op voorhand gedaan, en heeft effect vanaf het moment dat de maatregel die wordt opgelegd, door de desbetreffende burgemeester bekend wordt gemaakt bij degene die de maatregel krijgt opgelegd. Als een verzoek pas gedaan zou kunnen worden indien er in een concreet geval een bevel wordt overwogen, vereist dit contact en uitwisseling van informatie. Een deel van de 'winst' van de bepaling zou dan direct weer verdampen. Dat zou ook het geval zijn indien de burgemeester die het primaire bevel geeft, qua maatregel maatwerk zou moeten leveren voor de verzoekende burgemeester. Dat is niet de bedoeling. Dat betekent dat de verzoekende burgemeester zich ook wat betreft de inhoud van het bevel op voorhand laat leiden door de keuzes die de andere burgemeester maakt inzake de aard en de duur van de op te leggen maatregel(en). Wel levert hij de noodzakelijke lokale gegevens (zie hierna).

Ligt er een verzoek als hiervoor bedoeld, dan hoeft de burgemeester die ten aanzien van een relschopper een bevel overweegt voor de thuiswedstrijden van de club die in zijn gemeente is gevestigd, dus niet veel meer te doen dan bij de voorbereiding van het besluit te bezien of de relschopper in kwestie ook uitwedstrijden bezoekt, en bijvoorbeeld ook of dat in groepsverband gebeurt. De aard en ernst van de overlast, gecombineerd met kennis over het, al dan niet in groepsverband bezoeken van uitwedstrijden, kan grond zijn voor de ernstige vrees dat de overlastgever ook in de gemeente(n) die hij bij uitwedstrijden bezoekt, de orde zal verstoren. Is dat het geval, dan kan een burgemeester in de beschikking naast het bevel dat hij zelf geeft, tevens een bevel geven namens een andere burgemeester.

Een dergelijk bevel wordt aangeduid als 'overeenkomstig bevel'. Op belangrijke onderdelen (de persoon op wie het betrekking heeft, en de aard en de duur van de maatregel) is het gelijk aan het primaire bevel, maar er zijn uiteraard ook verschillen. Zo moet in de beschikking worden aangegeven op welke wijze de tenuitvoerlegging van de maatregel(en) moet plaatsvinden. Dit gebeurt door de burgemeester die de beschikking opstelt, aan de hand van de op grond van het (nieuwe) derde lid, tweede volzin, door de verzoekende burgemeester verstrekte gegevens over de objecten of gebieden in zijn gemeente waar de aanwezigheid van betrokkene niet gewenst is, en over de desbetreffende tijdstippen of perioden. Daarbij valt qua locatie te denken aan de naam van het voetbalstadion in kwestie (of een kermisterrein als het bijvoorbeeld traditionele vechtpartijen betreft), een aanduiding van het gebied eromheen en wellicht ook een nabijgelegen horecagelegenheid. De tijdsaanduiding zal veelal 'abstract' moeten zijn, omdat de concrete tijdstippen van wedstrijden nogal wisselend zijn; maar een aanduiding als "van een half uur voor tot een half uur na de thuiswedstrijd van club X" is voldoende helder voor alle betrokkenen.

De tenuitvoerlegging van de maatregel verloopt niet wezenlijk anders dan als deze slechts voor één gemeente zou gelden. Zou er (ook) een meldplicht worden opgelegd, dan geldt die ook voor de uitwedstrijd in de gemeente van de verzoekende burgemeester.

Bezwaren tegen een opgelegde maatregel moeten worden ingebracht bij de burgemeester die formeel het bevel heeft gegeven. Bij de constructie waarin tevens namens een 'andere' burgemeester een maatregel wordt opgelegd, is dus bepalend tegen welk deel van de beschikking het bezwaar zich richt. Richt het bezwaar zich alleen tegen het bevel van de burgemeester die de beschikking heeft ondertekend, dan moet men zich tot die burgemeester wenden. Is het bezwaar gericht tegen het bevel dat effect heeft in de gemeente van de andere

burgemeester, of tegen diens verzoek om de constructie toe te passen, dan moet het bezwaar aan die andere burgemeester worden gericht.

3.3 Versterking stadionverbod KNVB of voetbalclub

Artikel 172a, eerste lid, van de Gemeentewet vereist voor het opleggen van een maatregel dat er ernstige vrees is voor *verdere* verstoring van de openbare orde. Dat veronderstelt een eerdere verstoring van de openbare orde. Een door de KNVB of een BVO opgelegd stadionverbod is een sanctie van een private organisatie, die zal zijn opgelegd wegens een misdrijving die heeft geleid tot schending van huisregels of van andere voorwaarden die zijn verbonden aan het bezoeken van een voetbalwedstrijd. Dat kan overigens heel wel gaan om een gedraging die feitelijk gezien ook een verstoring van de openbare orde was. Het oordeel daarover is evenwel niet aan een private organisatie, maar aan een burgemeester, een officier van justitie en uiteindelijk de rechter. Is een misdrijving door een burgemeester, officier of rechter gesanctioneerd wegens verstoring van de openbare orde, dan kan dat feit ten grondslag worden gelegd aan een bestuurlijke maatregel, omdat dan het bestanddeel van artikel 172a, eerste lid, is vervuld. Bij een 'slechts' door de KNVB of een BVO opgelegde sanctie is dat niet het geval. Dat betekent bijvoorbeeld dat zelfs bij ernstige wanordelijkheden in een voetbalstadion die niet publiekrechtelijk zijn gesanctioneerd, eerst moet worden afgewacht tot 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 soms toch een voldoende grond kan vormen voor de burgemeester om een gebiedsverbod, meldplicht of groepsverbod op te leggen. Op deze wijze kan de burgemeester een stadionverbod dat is opgelegd door de KNVB of een voetbalclub, 'versterken'. Voorwaarde is wel dat er sprake moet zijn geweest van een gedraging die bij de burgemeester een 'ernstige vrees voor verstoring van de openbare orde' doet ontstaan. De openbare orde blijft op deze wijze voor de burgemeester het ijkpunt. Het is niet de bedoeling dat stadionverboden die zijn opgelegd in verband met gedragingen die, waren zij buiten het voetbalstadion gepleegd, geen aanleiding kunnen vormen voor een burgemeestersbevel, daartoe nu wel kunnen leiden. Een goed voorbeeld van privaatsanctioneerde gedragingen die ten grondslag kunnen worden gelegd aan een burgemeestersbevel, is een stadionverbod indien dat is opgelegd wegens vechten op de tribune of het gooien van vuurwerk naar een vak met supporters van de tegenpartij. Zoals in de inleiding van deze toelichting vermeld, zien deze voorgestelde wijzigingen niet alleen op voetbaloverlast, maar op allerlei vormen van overlast. De formulering van dit lid is daarom in algemene bewoordingen gesteld. Om te voorkomen dat aan allerlei sancties van private organisaties een bestuurlijke maatregel kan worden gekoppeld, wordt bij algemene maatregel van bestuur vastgelegd welke (typen van) sancties door welke (typen van) private organisaties wegens welke (typen van) misdrijvingen kunnen worden gehanteerd als grondslag voor een bestuurlijke maatregel. In algemene zin kan worden gedacht worden aan misdrijvingen die zijn te kwalificeren als verstoring van de openbare orde. Naast de al genoemde stadionverboden kan gedacht worden aan een gebiedsverbod rondom een evenement, opgelegd door de organisator van dat evenement, of een horecaverbod.

3.4 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, geldt een totale maximale duur van negentig dagen, wat aansluit bij de huidige duur van het bevel zonder verlenging, en moeten deze negentig dagen binnen één jaar vallen.

3.5 Digitale meldplicht

Een van de bevelen die een burgemeester een overlastpleger kan geven, is dat hij zich in persoon op bepaalde tijdstippen moet melden op bepaalde plaatsen (de fysieke 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 mbevo¹³ worden enkele alternatieven beschreven voor een dergelijke meldplicht 'op locatie'. Genoemd werden de 'digitale meldzuil' en de 'digitale aantoonplicht', hierna aangeduid als digitale meldplicht. Bij een digitale meldplicht 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 meldplichtige 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 meldplicht ook kan bestaan uit het zich *vanaf* bepaalde plaatsen 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 meldplicht thans nog in de fase van ontwikkeling zijn. Momenteel wordt in opdracht van de KNVB een systeem ontwikkeld om via de telefoon te voldoen aan de meldplicht. Plaatsbepaling en vingerafdruk zorgen voor voldoende identificatie. De KNVB verwacht hiermee de door hem opgelegde stadionverboden te kunnen handhaven. In de loop van dit jaar zal een pilot worden gestart. Aan de hand van de resultaten van deze pilot wordt beslist of tot invoering van het systeem wordt overgegaan. 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 biedt daarvoor dan de mogelijkheden. Voor de goede orde zij opgemerkt dat de mogelijkheid om iemand zich fysiek te laten melden op een bepaalde plaats, behouden blijft; op termijn zal de

¹³ Bijlage bij Kamerstukken II 2011/12, 25 232, nr. 61, paragraaf 4.2.10.

burgemeester dus kunnen kiezen, waarbij de keuze in beginsel op de minst bezwarende modaliteit zal moeten vallen. De digitale meldplicht biedt, in het licht van de grondwettelijke vereisten bij het beperken van de bewegingsvrijheid, aanknopingspunten om die inbreuk kleiner te laten zijn dan bij de fysieke meldplicht. Met de digitale meldplicht kan – in vergelijking met de fysieke meldplicht – het gebied waarin een persoon zich niet mag bevinden, immers effectiever worden gecontroleerd. Alleen in dit gebied mag de persoon zich niet bevinden; overal elders kan hij gaan en staan waar hij wil. Bij de fysieke meldplicht is de persoon verplicht zich naar één plaats te begeven; dat maakt meer inbreuk op de bewegingsvrijheid dan de digitale meldplicht.

3.6 Intergemeentelijke meldplicht

Op dit moment is, gelet op artikel 172a, tweede lid, overeenstemming tussen de betrokken burgemeesters vereist, indien een burgemeester iemand een bevel wil geven zich te melden in een andere gemeente. Dat is een vorm van onnodige bestuurlijke drukte. Het is voldoende als de ene burgemeester de andere burgemeester hiervan tijdig in kennis stelt. Daarom is het tweede lid (na wijziging: het vierde lid) in die zin aangepast. Verwacht mag worden dat burgemeesters die het betreft, ervoor zullen zorgen dat een dergelijke meldplicht ten uitvoer wordt gelegd. De burgemeester die overweegt een dergelijke meldplicht op te leggen, doet er uiteraard goed aan ook qua uitvoering een zo min mogelijk belastende vorm te kiezen, en zich ervan te vergewissen dat in de beoogde gemeente de noodzakelijke faciliteit aanwezig en beschikbaar is.

4. Wijziging artikel 38v van het Wetboek van Strafrecht

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.

4.1 Gebiedsgebod

Op grond van het huidige artikel 38v WvSr kan, zoals hierboven beschreven, aan een veroordeelde een gebiedsverbod, een contactverbod of een meldplicht of een combinatie daarvan worden opgelegd. In de praktijk, zo merken ook het openbaar ministerie en de

Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak NVvR) op in hun adviezen, is er daarnaast behoefte aan de mogelijkheid een gebiedsgebod op te leggen, waarmee de veroordeelde verplicht kan worden zich op een bepaalde plaats, bijvoorbeeld zijn woning, op te houden gedurende één of meer tijdvakken.

Op dit moment is het al mogelijk een gebiedsgebod op te leggen als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf (artikel 14c, tweede lid, onder 7, WvSr). Uit de adviezen van het openbaar ministerie en de NVvR blijkt dat daarmee nog onvoldoende tegemoet wordt gekomen aan de behoefte in de praktijk. Oplegging van een gebiedsgebod zou bijvoorbeeld doeltreffend en passend kunnen zijn in geval van vandalisme tijdens uit- en thuiswedstrijden van een voetbalclub, en tijdens Oud & Nieuw of bij uitgaansgeweld. In deze gevallen hoeft niet altijd sprake te zijn van ernstige strafbare feiten of strafbare feiten gericht tegen personen; het kan bijvoorbeeld ook gaan om zogeheten eenvoudige mishandeling (artikel 300 WvSr) of vernieling (artikel 350 WvSr). Gelet op de geringe(re) ernst van deze feiten is een gebiedsgebod als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf in deze gevallen niet altijd aangewezen. Voor een effectieve voorwaardelijke sanctie is vaak een proeftijd van enkele jaren nodig. Omdat de zwaarte van de interventie in verhouding dient te staan tot de hoogte van de voorwaardelijke straf en daarmee tot de ernst van het feit, is bij lichte(re) strafbare feiten het voorwaardelijke deel van de sanctie dat alsnog ten uitvoer wordt gelegd bij overtreding van de voorwaarde veelal te kort om een effectieve stok achter de deur te kunnen zijn. Maar ook bij lichte(re) strafbare feiten bestaat in bepaalde gevallen de behoefte om een gebiedsgebod op te leggen. Zeker in gevallen waarin de betrokkene meerdere malen en in verschillende plaatsen of (uitgaans)gebieden strafbare feiten (geweld, vernielingen) heeft gepleegd, kan er een wens zijn om niet een gebiedsverbod, maar een gebiedsgebod op te leggen, om verdere strafbare feiten in verschillende plaatsen te voorkomen. Bovendien, zo blijkt uit het advies van het openbaar ministerie, bestaat er in de praktijk de wens om een gebiedsgebod dadelijk ten uitvoer te leggen om verdere herhaling van strafbare feiten te voorkomen en om personen en goederen te beschermen, terwijl dat bij een gebiedsgebod als bijzondere voorwaarde niet steeds mogelijk is. Dat de voorgestelde wijziging kan voorzien in een leemte in het huidige sanctie-arsenaal, kan worden afgeleid uit het feit dat in de praktijk via artikel 38v een gebiedsgebod wordt geconstrueerd door op grond van dat artikel een gebiedsverbod op te leggen voor een hele gemeente of heel Nederland, met uitzondering van het erf en de woning van de veroordeelde. Tegen de achtergrond van het vorenstaande achten wij het aangewezen de mogelijkheid tot het opleggen van een gebiedsgebod op grond van artikel 38v Sr thans expliciet in de wet op te nemen. Met deze mogelijkheid heeft de rechter direct, zonder kunstgrepen, een effectief instrument beschikbaar. Het instrument voldoet aan de oogmerken van het reisverbod zoals voorgesteld in de initiatiefnota van de leden De Mos, Van Dekken en Çörüz over maatregelen ter bestrijding van voetbalvandalisme.¹⁴

Een gebiedsgebod vormt een inbreuk op het in artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM neergelegde vrijheid van verplaatsing. Meer in het algemeen vormt een gebiedsgebod een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de veroordeelde. Een dergelijke inbreuk kan worden gerechtvaardigd indien deze bij wet is voorzien en deze noodzakelijk is in een democratische samenleving in verband met onder andere de openbare orde en veiligheid en de voorkoming van strafbare feiten (zie artikel 2, derde lid, van het Vierde Protocol bij het EVRM en artikel 8, tweede lid, EVRM). Een gebiedsverbod, meldplicht of contactverbod moet wel voldoende voorzienbaar zijn en met procedurele waarborgen zijn omkleed. Dat is het geval als de betrokkene redelijkerwijs kan voorzien dat een bepaald handelen zal leiden tot het opleggen van een verbod

¹⁴ Kamerstukken II 2011/12, 33 281, nr. 2, p. 9.

en als hij procedurele mogelijkheden heeft om het verbod aan te vechten. Het gebiedsgebod, dat zal worden opgenomen in artikel 38v WvSr, voldoet aan deze eisen. Het gebiedsgebod kan door de strafrechter worden opgelegd ter voorkoming van strafbare feiten of om rechten van derden te beschermen. De strafrechter beziet daarbij in hoeverre de oplegging van het gebiedsgebod noodzakelijk, passend en effectief is. Daarbij wordt een afweging gemaakt tussen het individuele belang van de betrokkene om het gebied te betreden en het belang van de samenleving bij de voorkoming van strafbare feiten en de beveiliging van de maatschappij. Het spreekt voor zich dat de rechter steeds de subsidiariteit en proportionaliteit van de op te leggen maatregel beziet. Dit houdt ook in dat de rechter toetst of een verbod zich op bepaalde tijdstippen op bepaalde locaties te bevinden (een gebiedsverbod) toereikend is. Indien een gebiedsgebod evenwel noodzakelijk is, kan dit worden opgelegd en is het niet nodig daarin door middel van kunstgrepen te voorzien. De rechter zal in dat geval in het kader van de proportionaliteit bezien of kan worden volstaan met een beperkt gebod voor bepaalde tijdvakken. In het kader van voetbal ligt het in de rede de maatregel effect te laten hebben op de momenten waarop wedstrijden worden gespeeld, bij uitgaansgeweld op bepaalde 'stap'-avonden.

4.2 Verlenging maximale duur vrijheidsbeperkende maatregel

Op dit moment kan een vrijheidsbeperkende maatregel worden opgelegd voor de maximale duur van twee jaar. Voorgesteld wordt 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 actief wanneer er voetbalwedstrijden zijn van de 'eigen' voetbalclub, waardoor zij maar een betrekkelijk weinig aantal voetbalwedstrijden kunnen 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. Een voorbeeld van laatstbedoelde situatie is te vinden in een uitspraak van de rechtbank Arnhem¹⁵ waarin de rechtbank tot het oordeel kwam dat de verdachte schuldig was aan (het medeplegen van) vrijheidsberoving en mishandeling. 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 grote 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. Indien een technische voorziening beschikbaar is waardoor ook gemeld kan worden vanaf een bepaalde plaats, zal deze technische voorziening wel (eenmalig) voor financiële gevolgen zorgen in verband met de aanschaf van deze voorziening. Lokaal zal moeten worden afgesproken hoe deze financiële lasten worden verdeeld. De politie en de Reclassering, die veelal met de uitvoering van de meldplicht worden belast, zullen meer werk krijgen als de meldplicht vaker wordt opgelegd. Dit zal veelal wel ingepast kunnen worden in de bestaande taken. De politie ziet tegenover extra capaciteitsinzet ook een afname van overlast en strafbaar gedrag, hetgeen een gunstig effect heeft op de politie-inzet. En hoewel de verhouding op voorhand niet bekend is, verwacht de

¹⁵ Rechtbank Arnhem, 21 december 2012, ECLI:NL:RBARN:2012:BY6951

politie dat een beperkte stijging van het aantal maatregelen geen grote impact voor de organisatie zal hebben. Een burgemeester zal bij de keuze voor de meldlocatie rekening moeten 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. Indien een technische voorziening voorhanden is die kan worden ingezet bij de meldplicht, dan ziet de nationale politie een capaciteitsvermindering bij de politie. 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. Ook de Raad voor de Rechtspraak verwacht geen substantiële toename van het aantal zaken ondanks dat de Raad wel verwacht dat de werklastergevolgen groter zullen zijn dan de gevolgen die de wet bij inwerkingtreding in 2010 met zich bracht, wegens een ruimere toepassing van bevoegdheden, en een toename van het aantal personen, met name first offenders, dat het niet eens is met een gegeven bevel. 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.

6. Consultatie

Over het wetsvoorstel is in maart 2013 advies gevraagd aan de Koninklijke Nederlandse Voetbalbond (KNVB), het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB), de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), het College van procureurs-generaal (OM), de politie, de Raad voor de rechtspraak en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Op 18 maart heeft de eerste ondergetekende een gesprek gehad met een groot aantal burgemeesters van de gemeenten die een Betaald Voetbalorganisatie (BVO) huisvesten, en van alle 32 'BVO-burgemeesters' is in de zomer nog een brief ontvangen over het wetsvoorstel.

Bovengenoemde instanties zijn overwegend positief over het wetsvoorstel. De NOvA zag in het voorstel geen aanleiding om advies uit te brengen.

Zowel de VNG, de NGB als de burgemeesters met een BVO zijn positief over de wijzigingen die worden voorgesteld. Wat ze missen in het wetsvoorstel is een versimpeling van de intergemeentelijke meldplicht. De huidige wet vereist toestemming van de burgemeester van de gemeente waar gemeld moet worden. De VNG en het NGB stellen voor om te volstaan met het informeren van de burgemeester. Dit advies is overgenomen door wijziging van artikel 172a, vierde lid (nieuw), en toegelicht in paragraaf 3.6.

Zowel de VNG als de NGB merkt op dat de toelichting vooral ziet op voetbalvandalisme. In paragraaf 1 is toegelicht wat de reden hiervan is, maar wordt ook expliciet gesteld dat de wijzigingen leiden tot aanpassing van de Wet mbveo, en dat inzet van maatregelen uit die wet niet beperkt is tot misdrijven met betrekking tot voetbal.

De VNG en de BVO-burgemeesters stellen dat het van toepassing worden van de wet op first offenders een extra investering ten aanzien van de voorbereiding van het besluit met zich brengt. De burgemeesters en het OM zien problemen bij de onderbouwing van een bevel tegen first offenders. In paragraaf 3.1 is nader op deze punten ingegaan.

Het NGB vraagt om meer houvast in deze toelichting voor burgemeesters bij de afweging die zij moeten maken bij het opleggen van een bestuurlijke maatregel vanuit het perspectief van proportionaliteit en subsidiariteit. Om aan deze vraag tegemoet te komen is in paragraaf 3.1 een uiteenzetting opgenomen over de afweging die burgemeesters moeten maken. Het OM vraagt aandacht voor de toetsing van grondrechten in de toelichting. De toelichting is op dat punt uitgebreid, met name in de paragrafen 3.1 en 4.1.

De VNG en het OM vragen zich af wat de meerwaarde is van de voorgestelde wijziging om een bestuursrechtelijke maatregel te koppelen aan een civiele sanctie, en wezen erop dat de toelichting verwarring scheidt over de vraag of binnen een voetbalstadion verstoring van de openbare orde kan plaatsvinden. De toelichting in paragraaf 3.3 is aangepast: de kern van de redenering is dat een sanctie van een private organisatie in beginsel niet kan worden gebruikt als onderbouwing van een burgemeesterlijk bevel. Het voorgestelde derde lid van artikel 172a Gemeentewet maakt dit nu, onder voorwaarde, expliciet mogelijk, en daarin ligt de meerwaarde van dit artikel. De BVO-burgemeesters en de KNVB zien dit onderdeel als een goede aanvulling.

De Raad voor de Rechtspraak en de NVvR geven in overweging in te gaan op de procedurele minimumeisen waaraan de oplegging van de civielrechtelijke sanctie zou moeten voldoen wil deze kunnen worden aangewezen bij amvb. Het gaat niet zozeer om procedurele eisen: er vindt een afbakening plaats doordat wordt aangewezen welke (typen van) sancties door welke (typen van) private organisaties wegens welke (typen van) misdragingen kunnen worden gehanteerd als grondslag voor een bestuurlijke maatregel (zie paragraaf 3.3).

De NVvR vraagt of de KNVB nog steeds de termijn van een stadionverbod kan verkorten als daarvoor aanleiding is. Dat is het geval, zoals er ook geen wijziging (anders dan een vernummering) is voorzien van het huidige zevende lid van 172a Gemeentewet dat het mogelijk maakt dat een bevel wordt gewijzigd ten gunste van betrokkene, of wordt ingetrokken. Het zijn evenwel gescheiden bevoegdheden, waardoor het kan voorkomen dat de KNVB zijn maatregel verkort, maar de burgemeester niet. En andersom.

De KNVB zou graag zien dat de meldplicht, opgelegd door de strafrechter, ook geldt voor voetbalwedstrijden van Nederlandse clubs in het buitenland. Het is onder de huidige wetgeving reeds mogelijk dat de strafrechter een meldplicht oplegt op het tijdstip waarop een Nederlandse club een voetbalwedstrijd in het buitenland speelt. Daarnaast kan de strafrechter met een gebiedsgebod (zie het voorgestelde artikel 38v, tweede lid, onder c, WvSr) binnen Nederland verhinderen dat de betrokkene afreist naar het buitenland om daar een voetbalwedstrijd bij te wonen. Het is uiteraard ter beoordeling van de rechter om de noodzakelijkheid en proportionaliteit van een dergelijk gebod vast te stellen.

De BVO-burgemeesters pleiten voor het opnemen van een uitreisverbod, op te leggen door burgemeesters. In het wetsvoorstel wordt het nu mogelijk gemaakt dat een burgemeester die een ordeverstoorder een bevel geeft als bedoeld in artikel 172a, eerste lid, dezelfde ordeverstoorder in diezelfde beschikking tevens namens een burgemeester die daarom op voorhand heeft verzocht, een overeenkomstig bevel geeft, indien de ernstige vrees bestaat dat betrokkene ook in de gemeente van die andere burgemeester de openbare orde zal verstoren (zie het voorgestelde derde lid van artikel 172a Gemeentewet, en paragraaf 3.2 van deze toelichting). Hiermee wordt het met een uitreisverbod beoogde resultaat langs andere weg bereikt.

De KNVB vraagt om het oprekken van de termijn van een maatregel van de burgemeester (nu maximaal een jaar) tot 24, 36 of 120 maanden, afhankelijk van het vergrijp, in lijn met de termijnen van de civiele stadionverboden. De BVO-burgemeesters vragen om oprekking tot drie jaar, zodat hooligans drie seizoenen kunnen worden geweerd. Vooralsnog zijn wij van oordeel dat de voorgestelde verruiming (90 dagen binnen één jaar) toereikend is. Hoe langer de periode, des te lastiger wordt het voor een burgemeester om voldoende te motiveren dat hij vrees heeft dat betrokkene ook dan nog de openbare orde zal verstoren. De VNG merkt al op dat een maatregel die niet aaneengesloten wordt opgelegd over een jaar, in sommige situaties niet evenredig is, als wordt gekeken naar de ernst van het delict. Burgemeesters hoeven echter niet de volle termijn op te leggen, maar zullen in elke casus een afweging moeten maken welke maatregel het meest aangewezen is om op te leggen en voor welke duur. Voorts moeten er volgens de KNVB meer mogelijkheden komen om op te treden tegen personen die niet zelf (aantoonbaar) iets doen, maar die door onderdeel uit te maken van een groep overlastplegers en zich daarvan niet expliciet distantiëren, de overige groepsleden aanmoedigen in hun gedrag. Op grond van artikel 172a, eerste lid, Gemeentewet kan de burgemeester een gebiedsverbod, groepsverbod of meldplicht of een combinatie van deze maatregelen opleggen aan onder andere

personen die (herhaaldelijk) groepsgewijs de openbare orde hebben verstoord. Voor oplegging van deze maatregel is het niet noodzakelijk dat de betrokkene ook zelf de openbare orde heeft verstoord, er moet slechts voldoende zijn komen vast te staan dat betrokkene deel heeft uitgemaakt van een groep die de openbare orde heeft verstoord.¹⁶ Ook het Wetboek van Strafrecht biedt mogelijkheden om personen aan te pakken die onderdeel uitmaken van een groep die overlast veroorzaakt en die zich niet distantiëren of die andere groepsleden aanmoedigen, door de strafbaarstelling van deelneming, waaronder doen plegen en medeplichtigheid, aan strafbare feiten, de strafbaarstelling van openlijke geweldpleging in artikel 141 WvSr en de strafbaarstelling van medeplichtigheid tot geweldpleging in artikel 141a WvSr. Wij menen derhalve dat er voldoende mogelijkheden zijn om personen die deel uitmaken van een overlastgevende groep, aan te pakken.

De KNVB merkt op dat nagedacht moet worden over de aanpak van een aantal 'voetbalgerelateerde' overtredingen zoals het betreden van het speelveld, zwarthandel en spreekkoren, waarbij civielrechtelijke maatregelen van de clubs en de KNVB zo nodig ondersteund kunnen worden door een strafrechtelijk traject. Een aantal 'voetbalgerelateerde' overtredingen is tevens een strafbaar feit. Zo zijn discriminerende spreekkoren strafbaar op grond van artikel 137c WvSr. Daarnaast kan de overtreding van bepaalde civielrechtelijk opgelegde maatregelen een strafbaar feit opleveren. Overtreding van een door een voetbalclub of de KNVB opgelegd stadionverbod is bijvoorbeeld strafbaar als 'huisvredebreuk' op grond van artikel 138 WvSr. Naast ondersteuning door een strafrechtelijk traject, kunnen civielrechtelijke maatregelen in voorkomende gevallen ook worden ondersteund door bestuursrechtelijke maatregelen; zie het voorgestelde nieuwe derde lid van 172a Gemeentewet. De KNVB stelt daarnaast een aantal maatregelen aan de orde die zich niet lenen voor wetgeving, en daarom buiten deze toelichting blijven. Deze maatregelen zijn onderwerp van reguliere overleggen tussen de KNVB, politie, OM, gemeenten en het ministerie van Veiligheid en Justitie.

De NVvR wijst op de wijziging van artikel 38v WvSr, die het mogelijk maakt dat de strafrechter een veroordeelde een gebiedsverbod, een contactverbod of een meldplicht oplegt voor de duur van maximaal vijf jaar. Blijkens het advies is de NVvR van mening dat wij de voorgestelde wijziging enkel baseren op het feit dat de duur van de opgelegde maatregel door de strafrechter in het concrete geval wordt afgewogen tegen het belang dat daarmee wordt nagestreefd. Hoewel wij het inderdaad een belangrijk gezichtspunt vinden dat wij in deze memorie van toelichting ook naar voren brengen, is dat niet de dragende en enige motivering van dit deel van het wetsvoorstel. Wij verwijzen naar paragraaf 4.2, waarin wordt aangegeven dat de verlenging van de termijn van artikel 38v WvSr van belang is in verband met de specifieke aard van voetbaloverlast en bijvoorbeeld overlast bij de jaarwisseling (waarbij geen sprake is van continue overlast, maar van overlast met een periodiek karakter). Daarnaast is onderbouwd dat 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 kan zijn een lange vrijheidsbeperkende maatregel op te leggen.

De NVvR en het OM hebben ons in overweging gegeven een gebiedsgebod in de wet op te nemen. Aan dit onderdeel van het advies is gevolg gegeven: zie het voorgestelde onderdeel c. in artikel 38v WvSr, dat is toegelicht in paragraaf 4.1.

De politie vraagt tot slot aandacht voor voorlichting aan gemeenten en het OM over de toepassingsmogelijkheden van de aangepaste wet. Tijdens de implementatie van de aangepaste wet zal aandacht worden besteed aan voorlichting aan de gebruikers van de wet zodat zij op de hoogte zijn van de toepassingsmogelijkheden.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

¹⁶ Zie bijv. Rechtbank Amsterdam 18 februari 2011, ECLI:NL:RBAMS:2011:BP5057, r.o. 4.7.