

## **33 882 Wijziging van de Gemeentewet en het Wetboek van Strafrecht ter aanscherping van de maatregelen ter bestrijding van voetbalvandalisme en ernstige overlast**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

#### **I ALGEMEEN**

Met belangstelling hebben wij de opmerkingen en de vragen gelezen van de fracties die een inbreng hebben geleverd voor het Verslag. Hoewel er een groot aantal vragen is gesteld, menen we te mogen constateren dat er steun is voor het voorstel, en zeker voor het beoogde resultaat van de voorliggende wijzigingen.

De leden van de VVD-fractie zijn voorstander van meer bevoegdheden voor het bestrijden van ernstige overlast en voetbalgerelateerde misdrijven. De leden van de PvdA-fractie vinden voetbalgerelateerde overlast bijzonder onwenselijk, en menen dat voor de bestrijding hiervan een robuust en fijnmazig instrumentarium op zijn plaats is. De leden van de SP-fractie delen onze opvatting dat de verschillende instanties die betrokken zijn bij de bestrijding van deze overlast, zo goed mogelijk geëquipeerd moeten zijn om de problemen snel en daadkrachtig aan te pakken. De leden van de CDA-fractie onderschrijven het voornemen om de in de praktijk en de evaluatie gesignaleerde knelpunten weg te nemen. Zij stellen het op prijs dat het wetsvoorstel voortborduurde op de voorstellen uit de initiatiefnota van de leden De Mos, Van Dekken en Çörüz. De leden van de SGP-fractie vinden het belangrijk dat bij overlast en vandalisme snel en effectief opgetreden kan worden, en dat voor in de praktijk ervaren problemen oplossingen worden gevonden.

Bij de beantwoording is zoveel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden. Een enkele keer is een vraag op een andere plaats beantwoord vanwege de samenhang.

#### **1. Inleiding**

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel tot wijziging van de Gemeentewet en het Wetboek van Strafrecht ter aanscherping van de maatregelen ter bestrijding van voetbalvandalisme en ernstige overlast (hierna: het wetsvoorstel). Deze leden zijn voorstander van meer bevoegdheden voor het bestrijden van ernstige overlast en voetbalgerelateerde misdrijven. Deze leden constateren dat inspanningen van overheid, gemeenten, clubs, KNVB en politie een positief effect hebben, maar zij begrijpen ook dat er nog knelpunten zijn op het gebied van beleid en uitvoering. Het wetsvoorstel dient ter aanscherping van de Wijzigingswet Gemeentewet, Wetboek van Strafvordering en Wetboek van Strafrecht (maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast) (hierna: Wet mvbeo), met name met het oog op de effectieve aanpak van voetbaloverlast. Over het wetsvoorstel hebben deze leden vragen, opmerkingen en enkele suggesties.

De leden van de VVD-fractie lezen dat onder andere de toepassing van artikel 509hh Wetboek van Strafvordering door de officier van justitie succesvol blijkt en vragen waaruit dit blijkt.

De Wet mvbeo is in 2012 geëvalueerd. Uit deze evaluatie komt naar voren dat artikel 509hh Wetboek van Strafvordering het openbaar ministerie (OM) instrumenten biedt die nuttig en nodig zijn om overlast te beëindigen.<sup>1</sup> Door officieren van justitie worden bij de toepassing van artikel 509hh ook geen knelpunten ervaren zoals burgemeesters die wel ervaren bij de toepassing van de wettelijke maatregelen. Tevens komt uit deze evaluatie naar voren dat de

---

<sup>1</sup> Zie evaluatie van de Wet mvbeo, p. 85, bijlage bij Kamerstukken II 2011/12, 25 232, nr. 61.

gedragaanwijzingen van de officieren van justitie van toegevoegde waarde zijn.<sup>2</sup> In alle door de onderzoekers onderzochte casussen is de overlast beëindigd door de toepassing van artikel 509hh.

Deze leden vragen of kan worden aangegeven hoeveel aanwijzingen tot op heden hebben plaatsvonden. Ook zijn deze leden benieuwd naar de aantallen en soorten sancties bij overtredingen van gedragaanwijzingen.

Er wordt niet bijgehouden hoeveel gedragaanwijzingen worden opgelegd door officieren van justitie specifiek voor (voetbal) overlast waar wij het in het kader van dit wetsvoorstel over hebben. Dit geldt ook voor het aantal overtredingen van deze gedragaanwijzingen en de sancties die hiervoor worden opgelegd.

Dezelfde leden vragen ook of in het algemeen samenwerking met de Belgen en/of Duitsers mogelijk is. Deze leden kunnen zich voorstellen dat met name in de grensregio overlast gevende voetbalfans ook buiten Nederland voetbalwedstrijden bezoeken.

Indien bij de politie bekend is dat Nederlandse overlastgevende personen naar België of Duitsland afreizen, dan wordt hierover contact opgenomen met de betreffende autoriteiten in die landen België of Duitsland. Indien overlastgevende personen uit België of Duitsland naar Nederland afreizen, dan wordt de Nederlandse politie, te weten het Centraal Informatiepunt Voetbal, hierover ingelicht. Voor de samenwerking met andere landen zijn in Europees verband afspraken gemaakt over hoe informatie tussen de verschillende landen kan worden uitgewisseld. Deze afspraken zien ook op informatie-uitwisseling over overlastgevende personen rondom voetbalwedstrijden.

Dezelfde leden vinden het heel mooi dat gewone, vrolijke fans minder last hebben van incidenten en narigheid tijdens de wedstrijd, maar het doel moet ook zijn dat zij minder last hebben van belemmerende maatregelen zoals verplichte combiregelingen en andere beperkingen. Is er zicht op dat na het aannemen van dit wetsvoorstel hinderlijke maatregelen voor fans en of het aantal verplichte combiregelingen de komende jaren gaat dalen?

Het wetsvoorstel beoogt de in de praktijk en evaluatie van de Wet mbveo gesignaleerde knelpunten weg te nemen zodat de maatregelen uit de Wet mbveo meer en effectiever kunnen worden ingezet bij met name de aanpak van voetbalvandalisme. De maatregelen uit de Wet mbveo maken onderdeel uit van het pakket aan maatregelen die door de burgemeester, de officier van justitie, de strafrechter en de KNVB en Betaald Voetbalclubs (BVO's) kunnen worden ingezet om voetbalvandalisme aan te pakken en tegen te gaan. Het verminderen van generieke maatregelen, zoals de verplichte combiregeling, is in het kader van het streven naar normalisatie één van de doelstellingen bij de aanpak van voetbalvandalisme in het *Kader voor beleid 'Voetbal en Veiligheid'*<sup>3</sup> en het *Landelijk actieplan Voetbal en veiligheid*<sup>4</sup>. Per wedstrijd wordt een risico-indicatie opgesteld aan de hand waarvan op lokaal niveau wordt besloten welke maatregelen worden ingezet. Met betrekking tot bijvoorbeeld de combiregeling is het de burgemeester die aan de hand van een risico-indicatie en overleg in de lokale driehoek beslist of de maatregel bij een wedstrijd wordt ingezet. Het is dus aan het lokale gezag of de verplichte combi-regeling bij wedstrijden moeten worden ingezet. We juichen het vanzelfsprekend toe als het, mede ten gevolge van deze wetswijziging, mogelijk zal zijn maatregelen waarvan ook echte fans last ondervinden, te verminderen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel. Deze leden vinden voetbalgerelateerde overlast bijzonder onwenselijk. Zij zijn dan ook van mening dat voor de bestrijding hiervan een robuust en fijnmazig instrumentarium op zijn plaats

---

<sup>2</sup> Idem, p. 66-67.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2010/11, 25 232, nr. 57 en bijlage.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2011/12, 25 232, nr. 60 en bijlage.

is. Deze leden onderschrijven dat wetgeving niet het enige instrument is, maar dat de maatregelen en inspanningen die voortvloeien uit het *Kader voor beleid Voetbal en Veiligheid* onverkort blijven gelden en uitgevoerd worden. Kan deze inspanningsverplichting eventueel verder vorm worden gegeven, zodat hierover geen twijfel mogelijk is?

Bij alle partners is sinds de publicatie van het *Kader voor beleid Voetbal en Veiligheid* bereidheid en inzet om invulling te geven aan het Kader. Deze inzet blijft onverkort plaatsvinden. Een meer dwingende inspanningsverplichting is niet nodig. De landelijke Regiegroep Voetbal en Veiligheid, die zich bezighoudt met het ontwikkelen van beleid om het aantal incidenten terug te dringen en randvoorwaarden schept om voetbal een feest te laten zijn, besteedt hier ook voortdurend aandacht aan.

Deze leden begrijpen dat de nadruk in dit wetsvoorstel ligt op een verscherpte aanpak van voetbalgerelateerde misdragingen, maar dat de maatregelen ook ingezet kunnen worden bij evenementen en andere sporten. Zij vragen in hoeverre daarmee rekening is gehouden bij het opstellen van dit wetsvoorstel.

Bij het opstellen van dit wetsvoorstel is er nadrukkelijk voor gekozen om de nieuwe of aangepaste bevoegdheden niet te beperken tot voetbalvandalisme. Bij het formuleren van de wijzigingen is steeds expliciet bezien of de nieuwe of aangescherpte bevoegdheden ook toepasbaar zijn bij evenementen als kermissen en de jaarwisseling. Dat is het geval.

De leden van de PvdA-fractie zijn blij dat er expliciet op wordt gewezen dat deze nieuwe bevoegdheden alleen kunnen worden ingezet mits aan de gestelde voorwaarden is voldaan. Deze voorwaarden dienen dan wel duidelijk te zijn. Met de Raad voor de rechtspraak en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak adviseren deze leden aan te geven aan welke procedurele minimumeisen de oplegging van de civielrechtelijke sanctie dient te voldoen, alvorens deze te betrekken bij het opleggen van een gebiedsverbod, meldplicht of groepsverbod. Indien dit wetsvoorstel wordt aangenomen, zouden deze leden voor de toepassing van deze nieuwe bevoegdheden graag aandacht willen vragen bij de eerstvolgende wetsevaluatie.

Een civielrechtelijke sanctie kan worden gebruikt bij de onderbouwing van een bestuurlijke maatregel. Het gaat daarbij om het feitencomplex dat aan die sanctie ten grondslag ligt, niet om de sanctie zelf, noch om de wijze waarop die sanctie tot stand is gekomen. Er is dan ook geen aanleiding om te toetsen of die sanctie aan procedurele minimumvereisten voldoet. De hier relevante voorwaarden zien op het gebruik door de burgemeester van zijn bevoegdheid een maatregel op te leggen: is de aard van het (civiel gesanctioneerde) gedrag voldoende ernstig voor een burgemeesterlijke maatregel, én bestaat de ernstige vrees dat het gedrag in het publiek domein vertoond zal gaan worden. In paragraaf 3.3 komt dit onderwerp nader aan de orde. Bij de introductie van nieuwe bevoegdheden zal vanzelfsprekend gevolgd worden hoe deze worden ingezet en wat het effect ervan is – ook als er (nog) geen sprake is van een formele wetsevaluatie. Uiteraard zal de toepassing van deze bevoegdheden (ook) in een formele wetsevaluatie volop aandacht krijgen.

De leden van de SP-fractie hebben met interesse kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Zij delen de opvatting dat de verschillende instanties betrokken bij de bestrijding van deze overlast zo goed mogelijk geëquipeerd moeten zijn om de problemen snel en daadkrachtig aan te pakken. De leden vragen op basis van welke concrete waarnemingen het kabinet van mening is dat het aantal wettelijke bevoegdheden niet toereikend is. Daarnaast vragen de leden in hoeverre de wettelijke bevoegdheden door gemeenten volledig worden benut en of de aanpak van ernstige overlast kan worden verbeterd door het intensiveren van de inzet van de huidige bevoegdheden.

Uit de evaluatie van de wet en de monitor van de wet komt naar voren dat het huidige wettelijke instrumentarium een stevig stelsel aan bevoegdheden biedt dat ook daadwerkelijk wordt ingezet, maar nog niet optimaal wordt benut. Om dit te verbeteren is een digitaal handboek op de site van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) geplaatst, waarin wordt verduidelijkt wanneer welke bevoegdheid kan worden ingezet.<sup>5</sup> Ook wordt het zakboek burgemeesters van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters geactualiseerd. Uit de evaluatie en monitor komt echter ook naar voren dat, zeker bij de aanpak van voetbalgerelateerde misdrijven, de gebruikers van de wet bij de toepassing van de bevoegdheden tegen knelpunten aanlopen, zoals de duur van de maatregelen en het vereiste van herhaaldelijkheid bij first offenders die de openbare orde ernstig verstoren.<sup>6</sup> Deze knelpunten zijn alleen te verhelpen door aanpassing van de huidige bevoegdheden.

Voorname leden zijn van mening dat veiligheidsmaatregelen niet nagelaten moeten worden als deze nodig zijn, maar een kritische beschouwing van de noodzakelijkheid van generieke maatregelen die het plezier van de supporters kunnen bederven, is wenselijk. Zij vragen om een reactie op dit punt.

Wij zijn het met deze leden eens dat welwillende voetbalsupporters zo min mogelijk moeten leiden onder generieke maatregelen. Vanuit de landelijke Regiegroep Voetbal en Veiligheid wordt hier richting de lokale partners nadrukkelijk op gewezen. Uiteraard blijft het een lokale verantwoordelijkheid om te bezien welke maatregelen nodig zijn om de veiligheid te waarborgen. Mede gelet op de kosten van alle maatregelen, mag worden verondersteld dat deze niet langer dan strikt noodzakelijk van kracht blijven.

De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat zoveel mogelijk moet worden voorkomen dat 'de goeden onder de slechten lijden' en vragen of deze opvatting wordt gedeeld en of het wetsvoorstel gepaard moet gaan met een beperking van de thans geldende generieke maatregelen voor welwillende supporters, zoals de combiregeling, foullering en verplichte clubcards. Of is een afschaffing/beperking van deze maatregelen pas aan de orde als uit de evaluatie van het wetsvoorstel naar voren komt dat het aantal openbare ordeverstoringen substantieel is afgenomen? De leden willen tevens weten op welke wijze wordt gerealiseerd dat de welwillende supporters niet onder het gedrag van de relschoppers lijden.

Waar mogelijk wordt meer ruimte gecreëerd voor normalisatie bij voetbalwedstrijden. Meer normalisatie kan, indien de relschoppers worden geweerd bij voetbalwedstrijden. Als het lukt relschoppers te weren, hoeft het lokaal gezag minder generieke maatregelen op te leggen waardoor het voetbal voor de welwillende supporters toegankelijker wordt. Het uitgangspunt van het *Kader voor beleid Voetbal en Veiligheid* en het *Landelijk actieplan Voetbal en Veiligheid* is dat voetbal weer een feest moet zijn en dat welwillende supporters zo min mogelijk leiden onder generieke maatregelen. Een van de doelstellingen hierbij is het verminderen van generieke maatregelen. Per wedstrijd wordt een risico-indicatie opgesteld aan de hand waarvan de lokale partners bepalen of en welke maatregelen worden ingezet. Om het verminderen van generieke maatregelen te realiseren, werken alle bij voetbalveiligheid betrokken partners, te weten de gemeenten, politie, OM, KNVB, BVO's en het Ministerie van Veiligheid en Justitie, nauw samen om een veilig voetbalklimaat te realiseren, om criminele supporters(groepen) hard aan te pakken en om overlast en onveiligheid rondom het betaald voetbal terug te dringen. Dit wetsvoorstel is hierbij een van de instrumenten. Op dit moment onderzoekt het WODC de effectiviteit van de maatregelen die worden ingezet om

---

<sup>5</sup> Zie <http://www.aanpak-verstoringen-openbare-orde.nl/>

<sup>6</sup> Zie evaluatie van de Wet mbveo, p. 54-55 en 57 en monitoring Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast. Toepassing in de praktijk 2012, p. 64-65, bijlage bij Kamerstukken II 2011/12, 25 232, nr. 61.

supportersgeweld en -overlast te verminderen en te bestrijden. Dan kan het aantal generieke maatregelen kleiner worden.<sup>7</sup>

De leden van de fractie van het CDA missen in het wetsvoorstel een nadere zienswijze op het overmatig gebruik van alcohol en/of drugs in de problematiek rondom openbare ordeverstoringen. Deze leden vragen wat de stand van zaken is ten aanzien van de mogelijkheid voor gemeenten om op basis van de gewijzigde Drank- en Horecawet, verordenende bevoegdheden op te stellen voor het verbieden van buitensporige prijsacties, zoals happy hours en stuntacties in supermarkten. Tevens vragen deze leden op welke wijze een vinger aan de pols wordt gehouden om te zien of gemeenten hier daadwerkelijk aandacht aan besteden.

Op grond van de Drank- en Horecawet hebben gemeenten sinds 1 januari 2013 verordende bevoegdheden om onder andere regels op te stellen om buitensporige prijsacties, zoals happy hours en stuntprijzen, aan te kunnen pakken. Vanuit de ministeries van VWS en VenJ, het CCV, de VNG, maar ook vanuit STAP (Nederlands Instituut voor Alcoholbeleid) is ondersteuning geboden bij het opstellen van deze verordeningen, bijvoorbeeld in de vorm van het beschikbaar stellen van een modelverordening. De mate waarin gemeenten gebruik hebben gemaakt van deze bevoegdheden verschilt. Begin 2016 zal de wetswijziging van de Drank- en Horecawet worden geëvalueerd. Dezelfde leden vragen verder wat de effecten zijn geweest van het Pro Supporter Programma in de Jupiler League, dat als doel had supporters te stimuleren om op een verantwoorde manier om te gaan met drank. Ook vragen deze leden op welke wijze door de betrokkenen bij de Eredivisie aandacht wordt besteed aan verantwoord drankgebruik. Kan het Pro Supporter Programma, indien dit positief is verlopen, eventueel worden uitgebreid naar de Eredivisie?

Het Pro Supporter Programma is door een particuliere partij in het leven geroepen om een bijdrage te leveren aan verantwoorde alcoholconsumptie en een optimale fanbeleving. Het project gaat dit seizoen het derde jaar in. Het Pro Supporter Programma stimuleert supporters om op een positieve en professionele manier achter hun club te blijven staan. Daarnaast is een training voor het barpersoneel, gericht op het verantwoord serveren van alcohol, onderdeel van het programma. Alle deelnemende clubs en supporters zijn zeer positief over dit programma. In Nederland wordt het Pro Supporter Programma alleen in de Jupiler League gebruikt. Uitbreiding naar de Eredivisie is wel besproken, maar de clubs en de KNVB hebben daar niet voor gekozen. Bij de Eredivisie stelt de burgemeester, net als bij wedstrijden in de Jupiler League, op basis van een risicoanalyse in de vergunningvoorwaarden nadrukkelijk ook eisen aan het gebruik van alcohol. Tijdens risicowedstrijden worden maatregelen genomen als het niet schenken van alcoholhoudende dranken op de publiekstribunes en het uitvoeren van controle op beschonken supporters bij de ingang. Tevens voeren eredivisieclubs maatschappelijke projecten uit, veelal voor jongeren, waarbij ze deelnemers attenderen op de gevaren van alcoholmisbruik. Daarnaast hebben alle clubs een horecaverunning waarin ze moeten voldoen aan de daarin gestelde eisen.

De leden van de CDA-fractie merken voorts op dat uit antwoorden op schriftelijke vragen van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie d.d. 18 maart 2013<sup>8</sup> blijkt dat het kabinet niet voornemens is om de wetgeving zo aan te passen dat naar Engels voorbeeld een rechterlijke toets plaatsvindt alvorens de burgemeester een verbod kan opleggen, waardoor ingrijpendere maatregelen kunnen worden opgelegd, zoals een langere duur en landelijke werking van opgelegde verboden. De leden vragen of de hardnekkigheid van vandalisme en relschoppen bij bepaalde supportersscharen van BVO's een reden is om toch voor een systeemwijziging te kiezen.

---

<sup>7</sup> De centrale vraagstelling van het onderzoek luidt: 'Wat is de werkzaamheid van maatregelen tegen voetbalgeweld en -overlast, welke neveneffecten hebben deze maatregelen en bestaan er mogelijkheden voor een verbeterde wedstrijdbeleving van voetbal supporters zonder dat de veiligheid in het geding komt en zo ja, welke?'

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2012/13, 25 232, nr. 63, p. 4.

Wij zien geen reden hier op terug te komen. Het systeem zoals wij dat nu kennen, waarbij de burgemeester en de officier van justitie (preventieve) maatregelen kunnen opleggen en de strafrechter zwaardere en langere straffen, is adequaat en effectief. Een systeem waar eerst een rechterlijke toets moet plaatsvinden alvorens de burgemeester een maatregel kan opleggen, zou afdoen aan de snelheid waarmee een burgemeester nu kan handelen tegen overlastplegers. Met dit wetsvoorstel worden de bevoegdheden van de burgemeester aangescherpt zodat de maatregelen eenvoudiger en effectiever kunnen worden ingezet. De gebruikelijke rechtsbescherming is van toepassing. Mocht een casus vragen om zwaardere en langere maatregelen dan kan de strafrechter deze opleggen. Dit wetsvoorstel voorziet tevens in een wijziging van de termijn van de vrijheidsbepalende maatregelen waardoor de strafrechter een gebieds-, contactverbod of meldplicht voor vijf jaar in plaats van twee jaar kan opleggen.

De leden van de CDA-fractie memoreren dat uit de evaluatie van de Wet mbveo naar voren kwam dat destijds bij bestuurders sprake was van onwennigheid en koudwatervrees om van bevoegdheden gebruik te maken. Zij vragen of burgemeesters maximaal van hun bevoegdheid gebruik dienen te maken om voetbalvandalisme en ernstige overlast te voorkomen. Tevens vragen deze leden wat de stand van zaken is ten aanzien van de terughoudendheid bij burgemeesters, en of bestuurders worden begeleid bij toepassing van de wet.

De evaluatie van de Wet mbveo vond binnen twee jaar na inwerkingtreding van de wet plaats. Op dat moment hadden nog niet veel burgemeesters ervaring opgedaan met de wet. Om gemeenten te ondersteunen en te helpen bij de inzet van de wet is eind 2012 een netwerk opgericht bestaande uit gemeenten met ervaring bij de toepassing van de wet, het OM, de politie en het ministerie van Veiligheid en Justitie, waarin casussen worden besproken en waaraan gemeenten en officieren van justitie vragen kunnen stellen. Daarnaast is er door het CCV een digitale handreiking opgesteld waarin aan de hand van verschillende overlastsituaties beschreven wordt welke bestuursrechtelijke, strafrechtelijke en civielrechtelijke instrumenten voorhanden zijn bij de aanpak van verschillende vormen van overlast. Gemeenten worden geholpen instrumenten te kiezen die het beste bij de aanpak van de overlastsituatie passen.<sup>9</sup> Tot slot kunnen gemeenten desgewenst toelichting en uitleg krijgen over de mogelijkheden van de wet.

De leden van de CDA-fractie vragen met welke oplossingen de Rijksoverheid private organisaties en dan met name BVO's, behulpzaam is bij handhavingsproblemen ten aanzien van opgelegde maatregelen zoals stadionverboden.

Indien een private organisatie een maatregel oplegt, is het ook de verantwoordelijkheid van deze organisatie om zijn eigen maatregel te handhaven. Wel vullen veelal, en zeker bij de aanpak van voetbaloverlast, de verschillende maatregelen in het civielrecht, bestuursrecht en strafrecht elkaar aan.

Daarnaast vragen deze leden wat de stand van zaken is ten aanzien van het handhaven van stadionverboden bij internationale wedstrijden en welke concrete stappen zijn genomen sinds de aangenomen resolutie van het Europees Parlement d.d. 2 februari 2012 (Resolutie van het Europees Parlement, 2 februari 2012, Europese dimensie van de sport (2011/2087)) om ter ondersteuning hiervan een gezamenlijke database in te richten.

Het handhaven van stadionverboden bij internationale wedstrijden verloopt niet anders dan bij wedstrijden tussen twee Nederlandse clubs. Opgelegde stadionverboden aan Nederlandse supporters worden door de KNVB (civiele verboden) en het OM (strafrechtelijke verboden) geregistreerd in het Voetbal Volgsysteem. BVO's maken hiervan een uitdraai, zodat de stewards bij de ingang van het stadion kunnen controleren of iemand een stadionverbod heeft. Stadionverboden

---

<sup>9</sup> De digitale handreiking is te vinden op de site van het CCV: <http://www.aanpak-verstoringen-openbare-orde.nl/>

van buitenlandse supporters worden doorgegeven via informatie-uitwisseling tussen de organisaties die zich binnen de politie met voetbalvandalisme bezighouden: in Nederland het Centraal Informatiepunt Voetbal en bijvoorbeeld in België de Voetbalcel Binnenlandse Zaken.

Tot slot vragen de leden van de CDA-fractie in hoeverre de toepassing van *police spotters* in Nederland van toegevoegde waarde kan zijn voor de handhaving van opgelegde maatregelen.

Politiespotters worden al ingezet in Nederland bij betaald voetbalwedstrijden. Deze politieambtenaren geven informatie over (mogelijke) overlastgevers die de openbare orde verstoren of dreigen te verstoren, door aan hun collega's die klaar staan om te optreden. Indien een Nederlandse BVO in het buitenland speelt, gaan deze spotters mee zodat zij informatie kunnen verstrekken aan de lokale politie over Nederlandse supporters die daar mogelijk de openbare orde gaan verstoren.

De leden van de D66-fractie constateren dat de Wet mbveo vervroegd is geëvalueerd, en vragen naar de bereidheid om nog een evaluatie van het wetsvoorstel te laten uitvoeren. Deze leden delen de zorgen van de Raad van State over de overvolle gereedschapskist aan wetten en instrumenten om overlast te bestrijden. Zij vragen waarom niet de tijd wordt genomen om te zien hoe de huidige wet zich ontwikkelt en wat de toegevoegde waarde is van een vervroegde herziening van de wet.

Naar aanleiding van een aantal ernstige incidenten in het betaald voetbal<sup>10</sup> is er eerder dan gebruikelijk een evaluatie gehouden. Zoals in het antwoord op vragen van de leden van SP-fractie al vermeld, kwamen uit de evaluatie diverse knelpunten naar voren. Deze knelpunten worden niet minder of worden niet verholpen als de wet nog langer de tijd was gegund zich verder te ontwikkelen. Met dit wetsvoorstel worden deze knelpunten verholpen, door een in onze ogen beperkte uitbreiding van instrumenten. Voor goede instrumenten is altijd plaats in een gereedschapskist. Degenen die over die instrumenten wensen te beschikken, worden geholpen door de uitbreiding; degenen die geen behoefte hebben aan die instrumenten, ondervinden geen hinder van de uitbreiding. Wij zijn derhalve – dit is tevens het antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie – dus niet van oordeel dat de gereedschapskist voor burgemeesters de laatste jaren overvol is geraakt. De werking van de (gewijzigde) wet wordt onder meer door de landelijke Regiegroep Voetbal en Veiligheid nauwlettend gevolgd en besproken. Het ligt in de rede daarnaast op enig moment ook een formele evaluatie te houden. De bereidheid daartoe is aanwezig. Doorgaans geschiedt een evaluatie binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van een wet of wetswijziging.

De leden van de D66-fractie vragen verder of er alternatieven kunnen worden gezocht via beleidsmaatregelen. De leden verzoeken om een overzicht van de beleidsmaatregelen die in de memorie van toelichting niet zijn uitgewerkt, en vragen nadere informatie over de samenhang met de voorgestelde wetswijzigingen.

De leden van de PVV-fractie lezen dat de KNVB een aantal maatregelen aan de orde stelt die zich niet lenen voor wetgeving, maar kennelijk wel onderwerp zijn van reguliere overleggen tussen de KNVB, politie, OM, gemeenten en het ministerie van Veiligheid en Justitie. Welke maatregelen zijn dat?

De in de memorie van toelichting bedoelde beleidsmaatregelen betreffen de volgende maatregelen, weergegeven per partner die betrokken is bij de aanpak van voetbalvandalisme:

Politie-inzet

---

<sup>10</sup> Het betreft de incidenten: rellen na NEC-Vitesse en FC Utrecht-FC Twente, de Maasgebouwwrellen en de aanval op AZ-keeper Esteban tijdens Ajax-AZ door een supporter. Zie ook de evaluatie van de Wet mbveo, p. 5, bijlage bij Kamerstukken II 2011/12, 25 232, nr. 61.

- Politie en OM geven rondom voetbal prioriteit aan de aanpak van geweld, vernielingen, handhaving orde en confrontatiezoekend gedrag.
- De politie zorgt onder meer door middel van *police spotters* en *intelligence officers* voor bruikbare dossiers om maatregelen van burgemeesters te kunnen onderbouwen.

#### KNVB / Voetbalclubs

- De KNVB zorgt ervoor dat clubs de opgelegde stadionverboden handhaven door de toegang tot het stadion daadwerkelijk te beletten.
- Er is een vernieuwde opleiding voor de veiligheidsorganisatie en stewards van de BVO's .
- Het gastheerschap van de clubs is uitgewerkt in lokale actieplannen van clubs, politie en gemeenten.

#### Handhaving door gemeenten

- Burgemeesters zorgen ervoor dat altijd een meldplicht aan een gebiedsverbod wordt verbonden.
- Burgemeesters kunnen op grond van artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet (lichte bevelsbevoegdheid) bij vrees voor verstoring van de openbare orde aan iedere overtreder een gebiedsverbod opleggen van maximaal dertig dagen, die niet aaneengesloten hoeven te zijn.
- Een door de KNVB of voetbalclub opgelegd civielrechtelijk stadionverbod wordt vaker versterkt door een bestuurlijk of strafrechtelijk gebiedsverbod.
- Er is een netwerk van gemeenten, OM, politie en het ministerie van Veiligheid en Justitie, waaraan vragen kunnen worden gesteld over de toepassing van de maatregelen uit de Wet mbveo.

#### Vervolging

- Met de al bestaande aanpak 'Zo Snel, Slim, Selectief, Simpel, Samen en Samenlevingsgericht Mogelijk' (ZSM) en snelrecht worden voetbalvandalen binnen een week gestraft.
- Bij vervolging van voetbalvandalen hanteert het OM bij de strafeis een verhoging van 125% (was 75%) ten opzichte van de strafvorderingsrichtlijn, bij incidenten gerelateerd aan de "veilige publieke taak" vindt standaard verhoging plaats met 200% en 275% als het gaat om een combinatie met voetbalincidenten.

Deze maatregelen vormen samen met de voorgestelde wetswijzigingen de versterkte aanpak van voetbalvandalisme zoals aangekondigd in september 2012.<sup>11</sup> Iedere partner die betrokken is bij de aanpak van voetbalvandalisme, heeft hierbij een eigen rol waarbij samenwerking en afstemming belangrijk is.

De leden van de fractie van de ChristenUnie constateren dat de aanscherpingen al worden ingevoerd terwijl de oorspronkelijke wet nog moet worden geëvalueerd. Zij vragen naar het aantal keren dat de burgemeesters gebruik hebben gemaakt van de nieuwe instrumenten en wat de omvang ervan is.

In 2012 is de wet vervroegd geëvalueerd. Het rapport van deze evaluatie is in september 2012 aan de Tweede Kamer aangeboden.<sup>12</sup> Daarnaast is de inzet van de wet in de eerste twee jaar gemonitord door de Inspectie Veiligheid en Justitie. Uit de monitor over de periode 1 april 2011 tot 11 april 2012 komt naar voren dat de Wet mbveo in totaal 293 keer is ingezet waarvan 213 keer door de burgemeester: er werd 99 keer een gebiedsverbod opgelegd, 82 keer een groepsverbod, 15 keer een meldplicht, 14 keer een gebiedsverbod gecombineerd met een groepsverbod en 3 keer een gebiedsverbod in combinatie met een meldplicht.<sup>13</sup> Er is niet

<sup>11</sup> Kamerstukken II 2011/12, 25 232, nr. 61.

<sup>12</sup> Evaluatie van de Wet mbveo, bijlage bij Kamerstukken II 2011/12, 25 232, nr. 61.

<sup>13</sup> Monitoring Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast. Toepassing in de praktijk 2012, p. 38, bijlage bij Kamerstukken II 2011/12, 25 232, nr. 61



gemonitord wat de omvang is van de opgelegde maatregelen. Een gebiedsverbod, groepsverbod of meldplicht kan worden opgelegd voor drie maanden en worden verlengd tot maximaal een jaar.

Deze leden vragen verder of het klopt dat er soms al een meldplicht om 8.00 uur 's ochtends wordt opgelegd voor een wedstrijd van 12.30 uur.

Per casus moet worden bekeken welke maatregelen het beste kunnen worden ingezet teneinde overlastplegers effectief te kunnen aanpakken en hoe deze maatregelen het effectiefst kunnen worden ingezet. Dit is een lokale aangelegenheid waarbij de burgemeester de afweging maakt welke maatregelen hoe worden ingezet. Het zal van de omstandigheden van het geval afhangen op welk tijdstip of tijdstippen iemand zich moet melden. De maatregel moet proportioneel zijn, en gericht op preventie.

Daarnaast vragen de leden van de ChristenUnie-fractie of het juist is dat het huidige stadionverbod vaak niet wordt gehandhaafd?

De KNVB legt per jaar zo'n zes- tot zeventien stadionverboden op. De handhaving daarvan is een verantwoordelijkheid van de clubs. Het jaaroverzicht van het Centraal Informatiepunt Voetbalvandalisme (CIV) seizoen 2012/2013 laat zien dat het aantal personen met een stadionverbod dat recidiveert, bijzonder laag is.<sup>14</sup> Dat zou kunnen betekenen dat een stadionverbod een effectief middel is dat daadwerkelijk wordt gehandhaafd. Of dat de personen die mogelijk toch door een controle glippen, zich niet opnieuw misdragen – hetgeen op zich ook een wenselijk effect is. Als bij de toegang tot het stadion van iedere bezoeker de identiteit wordt gecontroleerd, zal de pakkans van personen met een stadionverbod toenemen, maar het betekent tevens dat ook de goedwillende supporters hiervan hinder ondervinden. Het is een voortdurend zoeken naar evenwicht. Zou een stadionverbod 'versterkt' worden met een bestuurlijke of rechterlijke maatregel, dan zijn er extra mogelijkheden tot handhaving jegens de persoon in kwestie.

Voorname leden wijzen erop dat de specifieke aanleiding van de wet, de overlast rond voetbalwedstrijden, ook met strengere sancties door de KNVB kan worden aangepakt. Zij vragen welke aanvullende maatregelen de KNVB neemt en of die maatregelen niet een zelfde of zelfs beter effect kunnen hebben dan de maatregelen in dit wetsvoorstel.

De KNVB en de BVO's zijn als civiele organisaties verantwoordelijk voor de orde in het stadion. Bij overtreding van de huisregels van de KNVB en bij verstoring van de orde kan de KNVB een stadionverbod, een boete of (in overleg met betrokkene) een civiele meldplicht opleggen. Daarnaast stelt de KNVB licentie-eisen aan de voetbalclubs waarin onder andere is opgenomen dat clubs moeten beschikken over een camerasysteem. Tot slot leidt de KNVB stewards op en wordt aan clubs voorlichting en ondersteuning gegeven voor een professionele veiligheidsorganisatie bij de clubs. De voorgestelde maatregelen in dit wetsvoorstel zien op verstoringen in het publieke domein. De KNVB is in deze situaties niet bevoegd om op te treden, en maatregelen van de KNVB kunnen overheidsmaatregelen dus niet vervangen.

Dezelfde leden vragen om een reactie op de maatregelen die genomen zijn in het Verenigd Koninkrijk en om een vergelijking van deze maatregelen met de maatregelen die thans in ons land gelden. Zij wijzen daarbij op de mogelijkheid van een levenslange schorsing om in voetbalstadions te komen als bijvoorbeeld het veld wordt betreden.

In het kader van de evaluatie van de Wet mbveo hebben de onderzoekers gekeken naar de wet- en regelgeving zoals die in Engeland en Wales geldt en hebben ze een vergelijking gemaakt

---

<sup>14</sup> Centraal Informatiepunt Voetbal, Jaaroverzicht seizoen 2012/2013, Veiligheid en openbare ordebeheersing rondom het Nederlands betaald voetbal, p. 25.

met de Wet mbveo.<sup>15</sup> In de conclusie hebben de onderzoekers ook andere maatregelen benoemd dan die mogelijk zijn op grond van de Wet mbveo, en dan de maatregelen die de KNVB kan opleggen. In deze vergelijking valt op dat er een verschil zit in de partijen die een maatregel kunnen opleggen, de inhoud en duur van deze maatregelen, de voorwaarden voor het opleggen van een maatregel en de rol van de politie. In Engeland en Wales is het alleen de rechter die maatregelen kan opleggen. In Nederland gebeurt daarnaast ook door de burgemeester, de officier van justitie, de KNVB en de BVO's. De termijn van de maatregelen die in Engeland en Wales kunnen worden opgelegd door de rechter zijn van een langere duur dan de termijnen in de Wet mbveo. Als echter ook de vrijheidsbeperkende maatregelen die de strafrechter kan opleggen en de stadionverboden die de KNVB kan opleggen, worden betrokken in de vergelijking, dan verschillen de duur van de maatregelen in Nederland niet veel van de termijnen in Engeland en Wales. Ook de KNVB en de BVO's kunnen bijvoorbeeld zeer langdurige stadionverboden opleggen, tot maximaal levenslang.<sup>16</sup> Verschil met de situatie in Engeland en Wales is dat deze niet gecombineerd kunnen worden met een even zo lang gebiedsverbod. Wel wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld om de strafrechter de mogelijkheid te geven om een gebiedsverbod, gebiedsgebod, meldplicht of contactverbod op te leggen van maximaal vijf jaar.

## **2. Private, bestuursrechtelijke en strafrechtelijke aanpak voetbalvandalisme**

De leden van de VVD-fractie merken op dat de gemeente via vergunningsvoorwaarden kan optreden tegen voetbalclubs die onvoldoende maatregelen treffen om voetbalvandalisme te beteugelen. Deze leden zijn benieuwd naar ervaringen met clubs en gemeenten waar dit zich heeft voorgedaan en vragen een toelichting op deze aanpak en de uitwerking ervan in de praktijk.

Ook de leden van de fractie van de PvdA zijn van mening dat voetbalclubs al het mogelijke moeten doen om voetbalvandalisme tegen te gaan. Voetbalclubs die op dit punt steken laten vallen, dienen de gevolgen hiervan te voelen aldus de leden. Graag zien deze leden een overzicht van de verschillende sancties die gemeenten via de vergunningsvoorwaarden kunnen opleggen. Ook willen voornoemde leden graag meer inzicht hebben in de praktijk van deze handhaving en vragen zij hoe vaak gemeenten zijn overgegaan tot het sanctioneren van voetbalclubs via de genoemde vergunningsvoorwaarden en onder welke omstandigheden gemeenten hiertoe over gaan. Tot slot vragen deze leden in welke mate deze handhaving per gemeente verschilt.

De leden van de CDA-fractie vernemen graag de stand van zaken ten aanzien van clubs die onvoldoende maatregelen treffen om het voetbalvandalisme te beteugelen.

Gemeenten kunnen aan de vergunning om wedstrijden te organiseren in het betaalde voetbal voorschriften of beperkingen verbinden ter bescherming van de openbare orde en veiligheid. Deze voorwaarden worden in verschillende gemeenten vastgelegd in een voetbalveiligheidsconvenant en een veiligheidsverklaring. Voorschriften die in dit kader kunnen worden gesteld, hebben onder andere betrekking op de kaartverkoop, een verplichte combiregeling, fouilleren, inzet stewards, schenken van alcohol, het naleven van het handboek competitiezaken van de KNVB (met als onderdeel een veiligheidsverklaring) en het naleven van het *Lokaal convenant voetbal en veiligheid*. In een aantal gemeenten komt de BVO zelf met een voorstel dan wel melding aan de gemeente met daarin de te hanteren randvoorwaarden. Per wedstrijd wordt door de BVO en door de gemeente gekeken welke voorwaarden moeten gelden zodat op detailniveau afspraken worden gemaakt met de BVO over veiligheidsaspecten tijdens voetbalwedstrijden. Dit wordt veelal ook besproken in de lokale driehoek. Wordt door de BVO niet aan de voorwaarden voldaan, dan kan de burgemeester de voorwaarden aanscherpen, de vergunning intrekken of wijzigen, een wedstrijd verbieden of bijvoorbeeld de horecaverunning voor in het stadion intrekken. De mate van naleving

<sup>15</sup> Evaluatie van de Wet mbveo, p. 69- 81.

<sup>16</sup> Koninklijke Nederlandse Voetbal Bond standaardvoorwaarden en Richtlijn termijn stadionverbod, seizoen 2013/14.

van de vergunningvoorwaarden door een BVO heeft in geen enkele gemeente geleid tot gebruik van deze bevoegdheid. De gemeenten met een BVO geven aan goed contact te hebben met de BVO's, en aandachtspunten en wijzigingen van de vergunning in goed overleg te bespreken. Wel zijn er wedstrijden verboden door burgemeesters of verplaatst naar een andere dag wegens ernstige vrees voor de verstoring van de openbare orde in de gemeente. Een (internationale) wedstrijd kan te veel risico's met zich brengen voor de openbare orde of de burgemeester kan in verband met andere evenementen de beschikking hebben over te weinig politiecapaciteit waardoor hij de wedstrijd verbiedt dan wel verplaatst. De vergunningvoorwaarden worden in sommige gemeenten wel een paar keer per jaar aangepast maar dan vanwege de aard van de wedstrijd (risicowedstrijd), ongeregelheden tijdens een eerdere wedstrijd of bijvoorbeeld bij dreigingen waar de BVO zelf niet veel aan kan doen zoals ontevreden supporters die verhaal willen halen bij de trainer en spelers.

De leden van de fractie van de VVD merken op dat niet alleen het onder controle houden van het publiek, maar ook de opsporing en vervolging goed moeten verlopen. Het lijkt voornoemde leden een goed idee om in ieder geval aan te dringen op het creëren van zo veel mogelijk dekking met camera's in en rondom het stadion en op het leveren van zo veel mogelijk beeldmateriaal bij geconstateerde overtredingen.

Camerabeelden kunnen zeker goede diensten bewijzen bij de opsporing van personen die de orde binnen of buiten het stadion hebben verstoord. Op dit moment wordt er al gebruik gemaakt van cameratoezicht, zowel binnen als buiten het stadion. De KNVB hanteert licentie-eisen voor de BVO's, waaronder het beschikken over een camerasysteem in het voetbalstadion. De KNVB heeft daarnaast het project cameratoezicht opgericht om een extra impuls te geven aan de dadergerichte aanpak. Middels dit project investeert de KNVB in innovatieve camera's. Ook verzorgt de KNVB trainingen aan video-operators van diverse clubs om tot nog betere camerabeelden te komen, zodat het handelen van (potentiële) daders goed in beeld komt. Buiten het stadion beoordeelt de politie op basis van een risicoanalyse of de inzet van cameratoezicht aangewezen is dan wel of een videoteam moet worden ingezet.

Dezelfde leden vragen hoe gezorgd kan worden voor een integrale aanpak van hooligans ten aanzien van alle kwalijke activiteiten (ook buiten wedstrijden om), gericht op personen en niet zozeer op de incidenten. De leden willen daarnaast weten of een gerichte Top-X aanpak voor hooligans effectief kan zijn en of daar capaciteit voor is.

Met de aanpak *Hooligans in Beeld* worden hooligans gericht en effectief aangepakt. Hierbij wordt niet alleen gekeken naar het geweld en overlast die deze hooligans rondom voetbalwedstrijden veroorzaken, maar ook in bijvoorbeeld het uitgaansleven en bij evenementen. Met *Hooligans in Beeld* worden met name de leiders van een overlastgevende supportersgroep aangepakt waardoor de groep uit elkaar valt. Uit het recent verschenen onderzoek 'Portretten van notoire Ordeverstoorders. Kenmerken en achtergronden van notoire ordeverstoorders binnen het voetbal'<sup>17</sup>, komt naar voren dat notoire ordeverstoorders rondom voetbalwedstrijden bijvoorbeeld ook voor overlast zorgen in het uitgaansleven, of zich schuldig maken aan huiselijk geweld. Deze personen hebben veelal een multi-problematiek van jongs af aan en hebben een integrale persoonsgerichte aanpak nodig. In steeds meer steden worden deze hooligans besproken in het Veiligheidshuis of soortgelijke integrale samenwerkingsverbanden. In het Veiligheidshuis bespreken de verschillende partners de problematiek, vormen gezamenlijk een dossier en stellen een op de persoon (en diens context) gerichte aanpak op. In Den Haag wordt deze aanpak gevolgd bij de top 25

---

<sup>17</sup> T. van Ham, B. Bremmers en H. Ferwerda, 'Portretten van notoire Ordeverstoorders. Kenmerken en achtergronden van notoire ordeverstoorders binnen het voetbal', Bureau Beke 2014

van de personen in *Hooligans in Beeld*. Rotterdam hanteert de 'Hand in Hand' aanpak waarbij jonge hooligans worden geanalyseerd en een persoonsgerichte aanpak krijgen.

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie naar de stand van zaken van de database *Hooligans in Beeld*: het aantal personen in de database fluctueert van 220 tot 230. Lokaal hebben de eenheden meer overlastgevers rondom voetbal in beeld.

De leden van de PvdA-fractie zien een meerwaarde in een aanpak van voetbalvandalisme door KNVB, clubs, bestuursrecht en strafrecht, maar vragen in hoeverre deze verschillende modaliteiten aanvullend zijn of gestapeld kunnen worden toegepast, en of stapeling in de praktijk wordt toegepast. Dat kan onwenselijk zijn vanuit het oogpunt van proportionaliteit. Daarnaast vragen deze leden hoe eerdere privaatrechtelijke sancties bij het opleggen van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sancties worden betrokken.

In de praktijk komt het voor dat naast een privaatrechtelijke sanctie ook een bestuurlijke maatregel wordt opgelegd of een strafrechtelijke sanctie. De KNVB of een voetbalclub kunnen bijvoorbeeld voor het overtreden van de huisregels in het stadion of voor buiten het stadion gepleegde voetbalgerelateerde overlast, een stadionverbod opleggen. Een burgemeester kan naast het stadionverbod een gebiedsverbod opleggen voor de omgeving van het stadion of voor bijvoorbeeld het centrum van de stad indien betrokkene de openbare orde heeft verstoord. Betrokkene krijgt in dit geval een civiele sanctie opgelegd én een bestuurlijke maatregel. Het stadionverbod en het gebiedsverbod vullen elkaar aan in het weren van overlastgevende supporters, en is uit een oogpunt van proportionaliteit dus niet bezwaarlijk. De strafrechter zal in zijn uitspraak rekening kunnen houden met een civiele sanctie, maar dat hoeft hem er niet van te weerhouden een strafrechtelijke sanctie op te leggen. Bij die uitspraak kan hij tevens een vrijheidsbeperkende maatregel opleggen. Een strafrechtelijk stadionverbod zal de strafrechter niet snel in combinatie met een civielrechtelijk stadionverbod opleggen, omdat dit een volledige overlapping betekent, maar een meldplicht is daarmee goed te combineren.

De leden van de fractie van het CDA vragen naar het toepassen in Nederland van de Engelse aanpak van voetbalvandalisme door het gebruik van *police spotters*, die continu filmopnamen maken in verband met de bewijsvoering voor het opleggen van een *banning order*. Deze leden kunnen zich voorstellen dat een dergelijke politie-inzet niet noodzakelijk is voor iedere Nederlandse BVO, maar vragen of dit bij bepaalde harde supporterskernen van toegevoegde waarde kan zijn.

In Nederland worden al *spotters* ingezet ter handhaving van de openbare orde bij voetbalwedstrijden. De spotters verkennen de situatie rondom een wedstrijd; zij volgen supportersgroepen en houden deze groepen in de gaten. Filmopnamen worden door de spotters alleen gemaakt indien dit gezien de risico-analyse van een wedstrijd wenselijk en noodzakelijk wordt geacht. De informatie over de openbare orde situatie geven de spotters door aan collega's die vervolgens op basis van deze informatie kunnen beslissen of en hoe opgetreden moet worden.

De leden van de CDA-fractie merken voorts op dat voor toepassing van de Wet mbveo continue afstemming tussen burgemeesters wordt gevegd, maar dat ook tussen officieren van justitie en burgemeesters de nodige informatiewisseling moet plaatsvinden en vragen in welke bestaande kaders deze informatie-uitwisseling plaatsvindt. Daarbij vragen de leden hoe kan worden voorkomen dat een burgemeester een gebiedsverbod of groepsverbod oplegt, terwijl de officier van justitie dit al heeft gedaan. Tot slot vernemen deze leden of naar aanleiding van de evaluatie van de Wet mbveo in dit kader al knelpunten zijn gesignaleerd en of naar aanleiding daarvan al maatregelen zijn genomen.

Wij hebben geen signalen dat de afstemming tussen de burgemeester en de officier van justitie bij het opleggen van een maatregel door de burgemeester een probleem is. De inzet van de Wet mbveo bij bijvoorbeeld een bepaalde voetbalwedstrijd of voor bepaalde overlast in een wijk, wordt veelal besproken in het driehoeksoverleg, waar afstemming plaatsvindt tussen de burgemeester en de officier van justitie. Artikel 172a, derde lid, van de Gemeentewet bepaalt dat indien de officier van justitie iemand een gedragsaanwijzing heeft gegeven, de burgemeester deze persoon niet een bevel geeft voor hetzelfde gebied. Voordat de burgemeester een maatregel oplegt, ontvangt hij een politiedossier, en wordt bij het OM nagegaan of er nadere strafrechtelijke informatie beschikbaar is over de persoon in kwestie. Hierbij wordt geïnformeerd of de officier van justitie voornemens is een gedragsaanwijzing op te leggen indien aan de voorwaarden is voldaan of dat er al een gedragsaanwijzing aan deze persoon is opgelegd. Tevens kan de officier van justitie aangeven of er opsporings- en vervolgingsbelangen zijn op basis waarvan de burgemeester zou moeten worden verzocht op dit moment geen maatregel op te leggen.

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

#### *3.1 First offenders*

De leden van de VVD-fractie kijken uit naar de invoering van de wijzigingen van artikel 172a Gemeentewet, waarmee het mogelijk wordt gemaakt om 'first offenders' onder bepaalde voorwaarden aan te pakken. Zij vragen met betrekking tot de bestuurlijke maatregel tegen een first offender of van een dergelijk bevel verslag wordt uitgebracht aan de politie, of dit bevel in de politiesystemen terechtkomt en/of een aantekening of antecedent oplevert voor de betrokkene. Zij vragen hiernaar omdat de effectiviteit van de bestrijding van overlastgevers door de politie gebaat is bij het (her)kennen van overtreders, ook buiten de gemeente waar het bevel is opgelegd.

De bestuurlijke maatregel wordt doorgegeven aan de politie, en geregistreerd ten behoeve van de handhaving. Het feit dat de aanleiding is voor de maatregel (bijvoorbeeld openbare geweldpleging), wordt geregistreerd in politiesystemen en leidt tot een antecedent.

De leden van de PvdA-fractie onderschrijven de voorgestelde mogelijkheid wat betreft first offenders, maar achten het onwenselijk als de geformuleerde vereisten in de praktijk terzijde worden geschoven en daarmee iedere first offender automatisch onder de werking van artikel 172a Gemeentewet zou komen te vallen. Hoe kan in de praktijk gewaakt worden voor te lichtvaardige en disproportionele toepassing van het herziene artikel 172a Gemeentewet? Het gegeven dat personen zich bij een eventuele onjuiste toepassing van deze bevoegdheid tot de bestuursrechter kunnen wenden, is slechts een ultieme remedie: staan betrokkenen nog andere middelen ter beschikking om zich tegen toepassing van het genoemde artikel te verweren?

Terecht wijzen deze leden op de wettelijke twee vereisten, die de nieuwe bevoegdheid inkaderen. Het ene criterium is de ernst van het feit. De vragen daarover worden hierna beantwoord, bij het antwoord inzake 'fout gedrag'. Het tweede criterium is de kans op herhaling. Er is geen enkele reden om aan te nemen dat burgemeesters deze twee criteria zullen veronachtzamen, en hun bevoegdheid dus niet op prudente wijze zullen toepassen. Zij weten bovendien dat hun beslissing een rechterlijke toets moet kunnen doorstaan. Van een automatisme om een first offender met zware maatregelen te confronteren, zal dus geen sprake zijn. Dat is ook geenszins het oogmerk van de nieuwe bepaling. Er is dan ook geen aanleiding voor maatregelen om een prudente toepassing van de voorgestelde bevoegdheid te bevorderen. Gedrag dat het voor anderen onmogelijk maakt om te genieten van een voetbalwedstrijd, moet stevig worden aangepakt, om herhaling en navolging te voorkomen.

De maatregel wordt opgelegd bij wege van een beschikking, en daartegen staan de gebruikelijke rechtsmiddelen open. Dat betekent dat de door de leden van de PvdA-fractie genoemde gang naar de rechter vooraf wordt gegaan door een bezwaarprocedure.

De leden van de CDA-fractie vragen of sinds het uitbrengen van de initiatiefnota een statistische verandering is opgetreden ten aanzien van de driekwart van het aantal 'supporters' dat in de context van het voetbal met politie en justitie in aanraking komt, als first offender wordt omschreven. De leden van de D66-fractie vragen om cijfers over de grootte van het probleem met first offenders. Welke andere beleidsmaatregelen worden genomen om het probleem effectief aan te pakken en te voorkomen?

Er is weinig verandering opgetreden in de verhouding 'first offenders' ten opzicht van het totaal aantal voetbalgerelateerde aanhoudingen. Het jaaroverzicht 2012/2013 van het CIV vermeldt dat er in dat seizoen zijn 675 voetbalgerelateerde strafbare feiten zijn geregistreerd door de politie, waarbij 642 verdachten daadwerkelijk zijn aangehouden. Een forse afname ten opzichte van het seizoen daarvoor. Er zijn 547 first offenders ('first arrested', in termen van het CIV): ongeveer 85%.<sup>18</sup>

De leden van de fractie van het CDA memoreren de stelling in de memorie van toelichting dat fout gedrag waar mogelijk direct moet worden gecorrigeerd. Deze leden vragen in dat verband naar het verschil tussen ernstige en klaarblijkelijk minder ernstige verstoringen van de openbare orde. Vallen de minder ernstige verstoringen in de categorie 'fout gedrag'? Zij verzoeken om voorbeelden van beide typen verstoringen. Voorts vragen zij hoe dit onderscheid valt te rijmen met een bekende definitie van verstoring van de openbare orde.

Met 'fout gedrag' worden alle typen van ongewenste ordeverstoring bedoeld. Een reactie daarop is gewenst, om te laten zien dat dergelijk gedrag niet wordt getolereerd. Maar er zijn gradaties. Het aanwezig zijn in een groep die de supporters van de tegenpartij verbaal vijandig bejegt, is van een andere orde dan het gooien van vuurwerk naar die supporters. Zo is ook het negeren van een bevel van de politie zich te verwijderen van een bepaalde plaats, niet op een lijn te stellen met het gooien van stenen naar de politie. De aard van het gedrag vraagt om een toegesneden reactie. De bekende definitie van openbare orde die advocaat-generaal s' Jacob in 1966 formuleerde, laat expliciet ruimte om rekening te houden met de feitelijke situatie ("de normale gang van het maatschappelijk leven op een bepaalde plaats en onder de gegeven omstandigheden"). Bepaald gedrag rond een voetbalwedstrijd hoeft op dat moment niet per se als verstoring van de openbare orde te worden gekwalificeerd, terwijl datzelfde gedrag op een rustige zondagmiddag in een dorpskern zonder twijfel wel die kwalificatie zou krijgen. Het is aan de burgemeester om gedragingen te kwalificeren. Als gedrag als verstoring van de openbare orde wordt gekwalificeerd, dient er vervolgens in de reactie op dat gedrag een evenredigheid te zijn tussen de ernst van het feit en de zwaarte van die reactie. Dat beginsel van proportionaliteit is tevens de kern van het antwoord op de vraag van dezelfde leden, hoe de wens om first offenders te ontmoedigen in herhaling te vervallen, zich verhoudt tot het gegeven dat het wetsvoorstel het niet mogelijk maakt om op een minder ernstige verstoring te reageren met een gebiedsverbod, groepsverbod of meldplicht. Op ieder 'fout gedrag' is een reactie gewenst, dus ook op het gedrag van first offenders, maar de ene first offender is de andere niet. Het is dus niet de bedoeling om altijd zwaardere sancties op te (kunnen) leggen aan first offenders. Het huidige instrumentarium biedt voldoende mogelijkheid voor optreden na een relatief licht vergrijp, zowel tegen recidivisten als tegen first offenders. Het gaat dan evenwel om relatief lichte maatregelen – geheel in lijn met het beginsel van proportionaliteit – zoals te vinden in de Algemene plaatselijke verordening (APV).

---

<sup>18</sup> Centraal Informatiepunt Voetbal, Jaaroverzicht seizoen 2012/2013, Veiligheid en openbare ordebeheersing rondom het Nederlands betaald voetbal, pp. 23-25.

Pas bij herhaling van dergelijk gedrag kunnen zwaardere middelen worden ingezet. De winst van het onderhavige wetsvoorstel is nu juist dat die zwaardere middelen straks ook direct kunnen worden ingezet tegen een first offender die *ernstig* in de fout is gegaan. De ernst van het feit in termen van gevolgen voor de openbare orde dus het primaire criterium. En als geen sprake is van bijzondere omstandigheden die de ernst van de misdraging nog enigszins kunnen verklaren, mag worden aangenomen dat de kans op herhaling groot is: er is voor de persoon in kwestie kennelijk weinig voor nodig om fors over de schreef te gaan. Daarmee zijn de beide elementen van de nieuwe wettelijke bepalingen vervuld. Die twee elementen zijn ook cruciaal als een burgemeester een sanctie van een private organisatie jegens een first offender wil versterken met een bestuurlijke maatregel. De leden van de CDA-fractie verwijzen ook naar die situatie, waarbij zij opmerken dat niet alles wat men kan verstaan onder fout gedrag, door bijvoorbeeld een stadionverbod wordt gevolgd. Dat is juist: of een club een stadionverbod oplegt, is aan de club. Als de club geen stadionverbod oplegt, staat het de burgemeester uiteraard vrij een bestuurlijke maatregel op te leggen, indien aan de noodzakelijke voorwaarden is voldaan. Anderzijds is het niet zo dat een burgemeester een stadionverbod 'automatisch' kan versterken met een bestuurlijke maatregel. Een voetbalclub kan bijvoorbeeld immers geheel in lijn met de eigen regels een stadionverbod opleggen aan iemand die onbevoegd het speelveld betreedt, maar als dit een first offender is, rechtvaardigt een dergelijke grond niet een bestuurlijke maatregel.

Het bovenstaande is tevens het antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie wanneer er sprake is van een ernstige verstoring van de openbare orde en wie dat bepaalt, alsmede op de vraag van de leden van de SGP-fractie wanneer een verstoring van de openbare orde ernstig genoeg is om first offenders een maatregel op te leggen, en aan wat voor gevallen en criteria daarbij gedacht moet worden.

De leden van de CDA-fractie refereren aan het advies van de Raad van State, dat gevolgd is wat betreft het handhaven van het woord 'herhaaldelijk', terwijl tegelijkertijd toch een onderscheid wordt gemaakt tussen ernstige en niet-ernstige verstoringen van de openbare orde. Zou één kader niet beter zijn geweest, zo vragen deze leden.

Zoals hiervoor al is gesteld, biedt het onderscheid de kans om de burgemeester (onder voorwaarden) ten aanzien van first offenders een extra instrument te bieden. Dat onderscheid is dus noodzakelijk voor de introductie van dat instrument, want niet ieder eenmalig incident rechtvaardigt een zware respons. Het zou echter buitengewoon onbevredigend zijn indien na constatering van een zwaar vergrijp gewacht moet worden op herhaling daarvan voordat proportioneel kan worden opgetreden. Aan deze nieuwe specifieke bevoegdheid bestaat behoefte, met name bij de burgemeesters die voortdurend geconfronteerd worden met misstanden rond voetbalwedstrijden. Het is verheugend dat deze leden de hier voorgestelde wijziging van harte steunen.

De leden van de D66-fractie wensen een toelichting op de maatregelen die in bepaalde gevallen aan first offenders worden opgelegd.

Er zijn geen afzonderlijke maatregelen voor first offenders: er zijn maatregelen in verschillende gradaties, gerelateerd aan het vertoonde gedrag (zie het eerdere antwoord inzake 'fout gedrag'). In de huidige wetgeving is daarnaast vastgelegd dat zwaardere maatregelen pas kunnen worden opgelegd bij herhaaldelijke verstoring van de openbare orde. Dat blijft zo wat betreft de lichtere verstoringen, maar dat uitgangspunt wordt verlaten wat betreft de zwaardere verstoringen: als een first offender de openbare orde ernstig verstoort, kan direct een maatregel volgen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe wordt voorkomen dat onder de titel van handhaving van de openbare orde in feite punitief wordt opgetreden tegen first offenders – waarvoor de burgemeester niet het bevoegde orgaan is.

De nieuwe bevoegdheid is opgenomen in het bestaande artikel 172a, eerste lid, dus geldt onverminderd hetgeen aan het slot van die bepaling is opgenomen: bij ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde. Het preventieve effect van de maatregel is leidend. Zouden de omstandigheden van het geval zodanig zijn dat aangenomen moet worden dat het een eenmalig incident betrof, dan ontvalt die grond. Rond voetbalwedstrijden is die situatie minder snel aannemelijk, maar bij min of meer unieke gebeurtenissen, zoals een troonswisseling, is dit zeer wel denkbaar.

De leden van de SGP-fractie merken op dat het bij een eenmalige ordeverstoring nog niet mogelijk is om goed op te treden, en zij vinden het belangrijk dat er in ieder geval sprake is van een ernstige verstoring van de openbare orde. Zij vragen in dat verband, onder verwijzing naar het College van procureurs-generaal, of er wel voldoende bewijsmateriaal is om tot een afdoende motivering voor de maatregel tegen een first offender te komen? Zal het niet vrijwel onmogelijk zijn om in deze gevallen tot een succesvolle vervolging te komen? Zal een bevel van de burgemeester in dit soort gevallen na inhoudelijke toetsing door de rechter wel stand houden?

Ook de leden van de SP-fractie noemen het feit dat dat er bij first offenders niet of nauwelijks sprake is van dossieropbouw. Zij wijzen erop dat een first offender voortaan maatregelen opgelegd kan krijgen indien hij zich schuldig maakt aan een ernstig feit, en er een aannemelijke kans is op herhaling. Deze leden vragen hoe die ‘aannemelijke kans’ wordt vastgesteld, hoe dit wordt beoordeeld, en door wie.

De leden van de D66-fractie hebben, refererend aan een opmerking van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het College van procureurs-generaal, eveneens vragen over de dossieropbouw bij het opleggen van een bevel op basis van één feit. Zij veronderstellen dat dit extra investering zal vragen in de voorbereiding van het besluit, wat gevolgen heeft voor de administratieve lasten. Hoe worden de proportionaliteit en subsidiariteit bij first offenders gegarandeerd, en hoe kan een burgemeester in zo’n geval beschikken over een voldoende gedocumenteerd dossier?

In algemene zin is de eis van dossieropbouw vooral relevant om na verloop van tijd met zwaardere maatregelen te kunnen komen voor herhaalde misdragingen waarvoor – per gedraging bezien – dergelijke maatregelen te zwaar zijn. Bij first offenders kan de eis van dossieropbouw, opgevat als een stapeling van feiten, per definitie niet gelden. De omvang van een dossier is evenwel geen zelfstandige maatstaf. Uiteraard zal voldoende vast moeten staan wat er gebeurd is, en wie het gedaan heeft (in strafrechtelijke termen: er moet voldoende bewijsmateriaal zijn). De dossiervorming rond een enkel feit zou dus mogelijk met minder inspanning gepaard kunnen gaan dan de vorming van een dossier waarin verschillende feiten op verschillende momenten gedocumenteerd moeten worden. De dossiervorming rond een enkel feit veroorzaakt zo bezien dus geen extra administratieve lasten. Mogelijk ook niet minder, want bij een ‘veelpleger’ zal eerder een stelselmatigheid in het gedrag kunnen worden vastgesteld, op basis waarvan ernstige vrees voor herhaling kan worden aangenomen. Bij een first offender zal daaromtrent mogelijk enig extra onderzoek nodig zijn. In voetbalsferen kan de wetenschap dat betrokkene behoort tot de harde kern ‘supporters’ een stevige basis zijn voor de ernstige vrees voor herhaling. Kennis over het reisgedrag van deze groep zal betrokken worden bij de vraag of er ook ernstige vrees is voor herhaling elders. Als deze feiten en gegevens bekend zijn, is dat voldoende basis voor een burgemeester om te bepalen welke type maatregel hij passend vindt, en welke modaliteit daarbinnen (en eventueel ook of hij tevens mede namens een of meer andere burgemeesters een maatregel zal opleggen). Zo doet hij recht aan de uitgangspunten van subsidiariteit en proportionaliteit. Als een burgemeester op



deze wijze naar eer en geweten een besluit neemt over een op te leggen maatregel, mag verwacht worden dat een dergelijk besluit een rechterlijke toets zal doorstaan.

De leden van de SGP-fractie vragen te concretiseren welke lichtere maatregelen er zijn om bij een lichter vergrijp een duidelijk signaal af te geven, en of deze dan niet ook van toepassing kunnen zijn bij eenmalige zwaardere vergrijpen.

Voor het arsenaal aan maatregelen zij verwezen naar het antwoord inzake 'fout gedrag'. Op ieder vergrijp is respons gewenst, om duidelijk te maken dat dergelijk gedrag niet zonder repercussie blijft. Vanwege de proportionaliteit moet niet met een zware maatregel op een licht vergrijp worden gereageerd, als dat tot een enkele keer beperkt blijft. Hetzelfde beginsel noopt er evenwel toe om op een zwaardere vergrijp, ook als is dat (nog) slechts één keer begaan, direct met zware maatregelen te reageren.

De leden van de SGP-fractie vragen tot slot hoe het optellen van lichtere feiten in zijn werk gaat. Moet de burgemeester dan bij het eerste lichtere vergrijp al een lichte maatregel opgelegd hebben of is het enkele feit dat er geconstateerd is dat iemand eerder een licht vergrijp heeft begaan al voldoende reden om van herhaling te spreken, waardoor het wel mogelijk is een maatregel op te leggen?

Het eerder opleggen van lichte maatregelen is een bruikbare maatstaf, maar geen *conditio sine qua non*. In het kader van een lik-op-stuk-beleid zou het goed zijn als ook op lichtere vergrijpen een maatregel volgt. De omstandigheid dat geboekstaafde misdragingen – om welke reden dan ook – zonder repercussie zijn gebleven, kan er evenwel niet aan in de weg staan dat op een gegeven moment (direct) een zwaardere maatregel wordt opgelegd. Overigens rechtvaardigt een enkele herhaling van een licht vergrijp, bestraft of niet, nog niet de inzet van een zwaardere maatregel. Er moet sprake zijn van een patroon, maar ook hierbij tellen de aard en de ernst van een vergrijp mee bij het bepalen van het moment waarop ingegrepen moet worden. Het vergt bestuurlijke inzicht om dat moment te bepalen.

### 3.2 Maatregelen met betrekking tot uitwedstrijden

De leden van de PvdA-fractie begrijpen het nut en de noodzaak van deze maatregel, maar zij zien als risico dat de mogelijkheid automatisch en lichtzinnig wordt ingezet, en in de praktijk verwordt tot een formaliteit. Hoe is dit risico tegen te gaan?

Theoretisch gezien zouden de burgemeesters van alle 32 gemeenten waar betaald voetbal wordt gespeeld, elkaar een verzoek kunnen doen. Dat ligt niet in de rede, omdat er geen clubs zijn die in alle andere gemeenten een wedstrijd spelen. Een algemeen verzoek van een burgemeester aan de andere burgemeesters met een club die in dezelfde divisie voetbalt, is eerder voorstelbaar. Maar zelfs als op die schaal verzoeken zouden worden gedaan, dan blijft het een vereiste dat bij de burgemeester die (in eerste aanleg voor zijn eigen gemeente) een maatregel oplegt, de ernstige vrees moet bestaan dat de persoon in kwestie in een of meer andere gemeenten eveneens de openbare orde zal gaan verstoren. Het verzoek zou wellicht 'voor de zekerheid' op ruime schaal gedaan kunnen worden, maar de maatregelen kunnen niet automatisch op dezelfde ruime schaal worden uitgevaardigd. De vrees van deze leden voor een lichtzinnig gebruik van deze nieuwe mogelijkheid wordt dezerzijds dus niet gedeeld.

Dezelfde leden vragen of een burgemeestersbevel als hier bedoeld ook in andere gevallen dan een uitwedstrijd in het voetbal kan worden gegeven, bijvoorbeeld ter voorkoming van uitgaansgeweld en van ongeregelheden tijdens oud en nieuw. In hoeverre zijn burgemeesters van de ene gemeente dan op de hoogte van het bevel van een burgemeester van een andere gemeente?

De mogelijkheid om een maatregel tevens namens een andere burgemeesters op te leggen, is niet beperkt tot het voetbal. Wel moet het, naar de aard der zaak gaan om personen die 'interlokaal' actief zijn. Als dat het geval is, en aan de voorwaarden (ernstige vrees voor verstoring van de openbare orde in een of meer andere gemeenten; verzoek van een of meer andere burgemeesters) is voldaan, kan van de mogelijkheid gebruik worden gemaakt. Artikel 172a, derde lid, (nieuw) bepaalt dat de burgemeester een afschrift van het bevel dat hij namens een andere burgemeester heeft gegeven, aan die burgemeester zendt.

De leden van de SP-fractie vragen naar de meerwaarde van deze nieuwe mogelijkheid, en zien graag een toelichting op de voor- en nadelen ervan.

Terecht stellen deze leden dat elke burgemeester zelf verantwoordelijk is voor de handhaving van de openbare orde in de gemeente, en het klopt ook dat elke burgemeester zelf een maatregel kan (blijven) opleggen. Dan moet hij wel zicht hebben op de persoon in kwestie en voldoende grond hebben om een maatregel op te leggen. De meerwaarde van de nieuwe mogelijkheid zit in de omstandigheid dat hij, anders dan deze leden veronderstellen, juist (nog) geen zicht hoeft te hebben op een bepaalde persoon; die persoon hoeft zich (nog) niet misdragen te hebben in zijn gemeente. Het doel van de maatregel is nu juist het terugdringen van de kans dat dat gaat gebeuren. Indien een burgemeester op goede gronden een maatregel oplegt aan een persoon die zich in zijn gemeente heeft misdragen, en tijdens de voorbereidingen daarvan bij hem de ernstige vrees is ontstaan dat die persoon ook de openbare orde zal verstoren in de gemeente van de burgemeester(s) van wie hij een verzoek heeft ontvangen, *kan* hij tevens een maatregel opleggen namens die burgemeester(s). De burgemeester die een andere burgemeester een verzoek als hier bedoeld doet, hoeft zelf dus geen verdere actie te ondernemen, en er hoeft daarover geen overleg plaats te vinden. Het voordeel is evident: met minder werk meer effect.

De leden van de CDA-fractie vragen of het bevel met betrekking tot uitwedstrijden in theorie kan worden opgelegd namens alle BVO-burgemeesters.

Dat kan, in theorie, en niet alleen voor alle door deze leden opgesomde gemeenten, maar ook voor Waalwijk. In het antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie is al nader ingegaan op deze theoretische mogelijkheid. Het is overigens aan de BVO-burgemeesters of en met welke intensiteit ze van deze bevoegdheid gebruik maken. Dit wordt niet gestimuleerd, zoals gevraagd door de leden van de CDA-fractie, maar ook niet afgeremd: het wordt aan de burgemeesters overgelaten.

Ook de leden van de SGP-fractie hebben enkele vragen over de mogelijkheid dat een burgemeester ook namens een andere burgemeester een besluit neemt.

Voor het antwoord op de vraag hoe dit in zijn werk gaat, verwijzen we naar paragraaf 3.2 van de memorie van toelichting, en naar de antwoorden op eerdere vragen hierover in deze nota naar aanleiding van het verslag. Daaruit blijkt dat het verzoek uitdrukkelijk niet gericht is op specifieke, met naam genoemde personen, maar op personen die in de gemeente van de burgemeester tot wie het verzoek wordt gericht, niet-getolereerd gedrag hebben vertoond, dat naar verwachting ook vertoond zal worden in de gemeente van de verzoekende burgemeester. Niet relevant daarbij is uit welke gemeenten die personen afkomstig zijn. Wat betreft de aansluitende vraag van deze leden over de verlenging van een maatregel: verlenging kan alleen maar plaatsvinden door de burgemeester die het oorspronkelijke besluit heeft genomen, waarbij vanzelfsprekend (opnieuw) moet worden bezien of er nog steeds de ernstige vrees bestaat dat betrokkene in de gemeente(n) waarvoor de verlenging tevens zou gelden, de openbare orde zal verstoren. Is dat het geval, dan besluit de burgemeester tot verlenging, en dan heeft die verlenging hetzelfde gevolg voor

de maatregel die hij tevens mede namens een andere burgemeester heeft opgelegd. De periode van de verlenging is dus voor alle bevelen die in samenhang worden gegeven, gelijk.

Aangezien de maatregel een verband weerspiegelt dat bestaat tussen een betrokkene, een bepaalde gebeurtenis in de gemeente van de burgemeester die hem een maatregel oplegt, en een of meer andere burgemeesters, is het niet van belang, deze leden vragen hiernaar, of bekend is of er door een burgemeester van een derde gemeente niet al eerder een vergelijkbaar besluit is genomen. Dat besluit zal immers betrekking hebben op een ander verband. Iets concreter: indien de burgemeester van gemeente A een supporter van club A een maatregel oplegt, en tevens mede namens de burgemeester van gemeente B bepaalt dat de supporter geen wedstrijden van club A in de gemeente B mag bezoeken, is het in dat kader niet relevant of die supporter wellicht ook namens de burgemeester van gemeente C een maatregel opgelegd heeft gekregen om weg te blijven bij een wedstrijd van club A in gemeente C.

In antwoord op de laatste vraag in dit verband van de leden van de SGP-fractie: voor de berekening van het maximum aantal dagen dat een maatregel effect heeft, wordt uitgegaan van de dagen waarop een wedstrijd of een bepaald evenement plaatsvindt. Indien een betrokkene zich op een bepaalde dag op een bepaalde plek in gemeente A moet melden, en tevens, namens een andere burgemeester, het bevel heeft gekregen op diezelfde dag uit de buurt te blijven van het stadion dat in gemeente B ligt, telt deze 'dubbele' maatregel dus niet dubbel bij het berekenen van het maximum aantal dagen dat een maatregel kan worden opgelegd, omdat de maatregelen van toepassing zijn op één dag. Als daarentegen voor de driedaagse voorjaarskermis in gemeente A een maatregel is opgelegd, en bij het opleggen van die maatregel tevens namens de burgemeester van gemeente B is bepaald dat de maatregel ook geldt voor de tweedaagse najaarskermis in gemeente B, dan is er sprake van een optelsom, en tellen er vijf dagen mee voor de berekening.

### *3.3 Versterking stadionverbod KNVB of voetbalclub*

De leden van de VVD-fractie merken op dat het voorgestelde artikel 172a, tweede lid, de mogelijkheid bevat om de door de KNVB of club geconstateerde overtredingen te laten doorwerken als voldoende grond voor een maatregel van de burgemeester. Deze leden veronderstellen dat van overtredingen in een stadion geen processen-verbaal worden opgemaakt, hetgeen de bewijskracht niet ten goede komt. Zal deze constructie bij een rechter standhouden?

Op dit moment kunnen voetbalclubs, overeenkomstig de door de KNVB vastgestelde richtlijnen, sancties treffen wanneer bezoekers van een stadion de huisregels niet naleven. De voetbalclubs baseren zich bij het treffen van dergelijke sancties op waarnemingen van stewards en camerabeelden. Zouden de misdragingen tot optreden van de politie in het stadion hebben geleid, dan kan het gedrag zonder meer leiden tot maatregelen van de burgemeester, een strafrechtelijke vervolging of een gedragsaanwijzing van de officier van justitie. Het is evenwel goed denkbaar dat misdragingen binnen een stadion niet hebben geleid tot ordehandhavend politieoptreden ter plaatse. Dan draagt de burgemeester dus niet uit 'eigen' waarneming (in casu: op grond van processen-verbaal) kennis van die misdragingen, en is er geen grond is voor bestuurlijke maatregelen. De 'winst' van de voorgestelde bepaling is dat er een mogelijkheid komt voor de burgemeester om ook in die situaties een maatregel op te leggen. De door een privaatrechtelijke rechtspersoon opgelegde sanctie kan een bruikbaar beginpunt zijn in de afweging van de burgemeester of hij zijn bevoegdheid ex artikel 172a, eerste lid, zal inzetten. De criteria die daarin zijn opgenomen, gelden onverkort. Anders dan de leden van de VVD-fractie menen, is het loutere feit dat een privaatrechtelijke rechtspersoon een sanctie heeft getroffen, niet een *voldoende* grond voor een burgemeestersbevel. Zoals in de memorie van toelichting is verwoord, moet er sprake zijn geweest van een gedraging die bij de burgemeester een «ernstige vrees voor verstoring van de openbare orde» doet ontstaan. Zou dat anders zijn, dan zou het oordeel van een private organisatie

in de plaats komen van het oordeel van de burgemeester. Dat is niet het geval. Om die reden behoeven er in de wet geen procedurele minimumeisen te worden gesteld aan de civiele sanctie. De sanctie als zodanig is immers niet het uitgangspunt, maar het gedrag dat tot die sanctie aanleiding gaf. Van dat gedrag moet de burgemeester beoordelen of het bij hem de ernstige vrees doet ontstaan dat de 'dader' de openbare zal gaan verstoren. Het oordeel van de burgemeester blijft dus bepalend, en de openbare orde blijft het ijkpunt. Dit betekent dat de burgemeester bij zijn besluitvorming de aard van de gedraging – de ernst van de overtreding – dient te betrekken, alsmede de kans dat hetzelfde of vergelijkbaar gedrag ook in het publieke domein wordt vertoond. Die afweging is bepalend voor de vraag of de burgemeester ter handhaving van de openbare orde óók een maatregel oplegt. Omdat die maatregel naast de civiele sanctie komt, wordt die maatregel kortweg wel aangeduid als 'versterking stadionverbod'. Uit het voorgaande zal duidelijk zijn geworden dat dat strikt genomen geen juiste aanduiding is, omdat niet de sanctie, maar het onderliggende gedrag het vertrekpunt is, en omdat ook buiten de context van het betaald voetbal voor een dergelijke versterking kan worden gekozen. De civiele sanctie zal een beschrijving van de feiten bevatten. Gaat het om misdragingen in een stadion, dan is ondersteuning door camerabeelden wellicht een mogelijkheid om de gerapporteerde feiten te onderbouwen en de dader in beeld te brengen. Waar het om gaat, is dat de burgemeester bij een opgelegde civiele sanctie tot op zekere hoogte, maar zeker niet als automatisme, gebruik kan maken van de gegevens die de privaatrechtelijke organisatie heeft verzameld. Dat ontlast bij de opbouw van het dossier – ook dat is winst. Als vervolgens aan de geldende criteria voor de toepassing van artikel 172a, eerste lid, wordt voldaan, is er geen aanleiding te vrezen dat deze geen stand zou houden voor een rechter.

Daarnaast stellen de leden van de VVD-fractie dat het feit dat per type organisatie bij amvb zal worden vastgelegd welke gedragingen als grondslag kunnen worden gehanteerd voor een burgemeestersbevel, mogelijk nog meer juridische bezwaren oproept.

De leden van de fractie van de PvdA willen er in dit kader voor waken dat privaatrechtelijke sancties al te lichtvaardig de aanleiding tot een burgemeestersbevel worden, en zij achten het wenselijk dat de aangekondigde amvb restrictief zal zijn ten aanzien van de typen sancties en organisaties die daarin worden opgenomen en vragen om een inkadering daarvan in de amvb. Met betrekking tot deze amvb vragen deze leden wanneer deze tegemoet kan worden gezien.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen voorts waarom wordt gekozen voor uitwerking van feiten en organisaties in een amvb en niet in de wet wordt gefixeerd in welke gevallen een burgemeestersbevel kan worden toegepast. Zij vragen of de Kamer een rol kan worden toegekend bij de totstandkoming van de amvb.

Bij nadere beschouwing heeft een opsomming van privaatrechtelijke sancties in een amvb geen toegevoegde waarde, aangezien een burgemeester, zoals in het vorige antwoord uiteengezet, altijd zelf moet beoordelen of het gesanctioneerde gedrag voldoende grond is voor toepassing van artikel 172a, eerste lid. Daarin zit dus de toets. Een opsomming, hetzij in de wet, hetzij in een amvb, biedt geen extra waarborg. Bovendien zou een dergelijke opsomming nodeloos belemmerend kunnen werken, als een burgemeester op een bepaald gesanctioneerd gedrag met een burgemeesterlijke maatregel wil reageren, maar dat niet kan omdat die specifieke sanctie niet is opgenomen in de amvb. Die situatie kan alleen voorkomen worden door in de amvb alle denkbare sancties op te nemen – maar dan gaat er evenmin enige regulerende werking uit van de amvb. Aan de burgemeesters kan, net als in de overige situaties, worden toevertrouwd dat ze niet lichtvaardig van hun openbare-ordebevoegdheden gebruik zullen maken.

Bij nota van wijziging zijn derhalve de woorden "bij algemene maatregel van bestuur aangewezen" geschrapt.

De leden van de fractie van de PvdA vragen hoe een privaatrechtelijk stadionverbod en eventuele daaropvolgende maatregelen van de burgemeester ertoe kunnen leiden dat personen aan wie een stadionverbod is opgelegd dat nog niet bekrachtigd is door een rechter, alsnog uitwedstrijden kunnen bijwonen, nu deze personen vaak via via dan wel via het internet alsnog op enigerlei wijze toegang tot deze wedstrijden weten te krijgen.

Met dit wetsvoorstel wordt voorzien in aanvullende mogelijkheden om personen aan wie een stadionverbod is opgelegd, daar weg te houden. Indien hun mede namens een andere burgemeester een meldplicht is opgelegd, die dan dus voor thuis- en uitwedstrijden geldt, kunnen zij simpelweg niet ongemerkt een voetbalwedstrijd bijwonen. De naleving van een meldplicht is eenvoudig vast te stellen. Overigens is het niet zo dat een privaatrechtelijk stadionverbod bekrachtigd moet worden door een rechter; zodra en zolang een dergelijk verbod is opgelegd, geldt dit.

Dezelfde leden wensen normalisatie rondom voetbalwedstrijden, en het zoveel mogelijk afschaffen van combiregelingen en clubcards. Er moet gestreefd worden naar veel minder risicowedstrijden en een goed en fatsoenlijk supportersbeleid.

Ook de leden van vragen naar de uitvoering van de combiregeling. Is het opleggen van deze regeling in alle gevallen nodig?

Met het *Kader voor beleid Voetbal en Veiligheid* en het *Landelijk actieplan Voetbal en Veiligheid* wordt normalisatie rondom voetbal wedstrijden nagestreefd. Het verminderen van generieke maatregelen zoals de combiregeling is hierbij één van de doelstellingen, maar ook wordt er gestreefd naar minder wedstrijden met de kwalificatie 'risicowedstrijd'. Per wedstrijd wordt een risico-indicatie opgesteld aan de hand waarvan een wedstrijd wordt beoordeeld op risico en welke maatregelen moeten worden ingezet. Het is uiteindelijk de burgemeester die, na overleg in de lokale driehoek, beslist. Supportersbeleid is een aangelegenheid van de clubs.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen met betrekking tot de bestuurlijke reactie op een sanctie van een private organisatie of hier geen automatisme kan gaan optreden. Zij geven in overweging om, teneinde besluiten op publiekrechtelijke rapportages te blijven baseren, voor gedragingen die binnen het stadion zijn voorgevallen, analoog aan het Engelse stelsel, bij wijze van waarschuwing een "Doe-normaal"-bevel te geven, waarna bij een eerstvolgende overtreding in de publieke ruimte bij overlast harder kan worden opgetreden.

Doordat een burgemeester altijd nog een eigen afweging moet maken, en zijn besluit moet motiveren, zal hier geen automatisme optreden. Het kiezen van een gepaste maatregel is aan de burgemeester – binnen de grenzen van de wet. Hij kan dus, afhankelijk van zijn beleid en het concrete geval, kiezen voor een lichtere maatregel of voor een waarschuwing als bedoeld door deze leden. In de praktijk zullen er evenwel ook gevallen zijn, waarbij de burgemeester aanleiding ziet om direct een maatregel op te leggen naast de privaatrechtelijke sanctie. Als de suggestie van deze leden wordt gevolgd, moet er dus altijd eerst sprake zijn van een herhaling. Deze in de praktijk ervaren belemmering wordt nu juist opgeheven door dit wetsvoorstel.

### *3.4 Niet aaneengesloten uitvoering*

De leden van de PvdA-fractie ondersteunen het voorstel om de duur van een bevel niet aaneengesloten te laten gelden. Zij vragen of deze bepaling, waardoor maatregelen niet meer voortdurend verlengd hoeven te worden, een positief effect zal hebben op de administratieve lasten.

Uit de evaluatie van de Wet mbveo blijkt dat een maatregel met een maximumtermijn van drie maanden rondom het voetbal een beperkt effect sorteert: in een periode van drie maanden

worden slechts enkele voetbalwedstrijden gespeeld. Het telkens –gemotiveerd – verlengen van een maatregel vergt op dit moment voorbereiding van de politie, de ambtelijke dienst en de burgemeester. Het wetsvoorstel beoogt het mogelijk te maken om met één besluit maatregelen op te leggen ten aanzien van de voetbalwedstrijden die gedurende een heel jaar worden gehouden. Daarvoor is dan slechts één besluit nodig. Aangenomen mag worden dat dit leidt tot reductie van de administratieve lasten.

De leden van de SP-fractie onderschrijven de wens om maatregelen zo effectief mogelijk in te zetten, maar vragen of dit efficiënt gaat werken, omdat goed geregistreerd zal moeten worden op welke dagen de maatregel geldt en al heeft gegolden. Zij vragen hoe er voor wordt gezorgd dat de betrokkene op de hoogte is op welke dagen een bevel wel of niet geldt, hoe handhavers over de werking van een besluit worden geïnformeerd, en hoe dit wordt bijgehouden. Zij vragen wie daarvoor zorg draagt en of dit leidt tot een toename van bureaucratie en werkdruk bij de uitvoerende diensten.

De bureaucratie zal naar verwachting niet toenemen. Ook nu wordt reeds in besluiten van burgemeesters, maar ook in vonnissen van de strafrechter, omschreven welke voetbalwedstrijden of evenementen niet bezocht mogen worden, met duidelijke omschrijvingen voor de betrokkene en voor de handhavende diensten op welke momenten een maatregel van kracht is. In het besluit staan de vastgestelde speeldagen, waarbij wordt aangegeven dat op die speeldagen het betreden van aangewezen gebieden gedurende een aantal te bepalen uren voor aanvang van, tijdens en na afloop van de wedstrijd verboden is. Dergelijke besluiten worden, conform artikel 3:41 van de Algemene wet bestuursrecht, toegezonden of uitgereikt aan de belanghebbende. Ook de politie ontvangt een afschrift van een besluit en neemt de gegevens over in de strafrechtelijke systemen, zodat handhaving op naleving van een gebiedsverbod mogelijk is. Overtreding van een gebiedsverbod is immers strafbaar gesteld krachtens artikel 184a Wetboek van Strafrecht. Daarnaast is gebruikelijk dat de politie in de “briefings” voorafgaand aan een voetbalwedstrijd inzoomt op actuele gebiedsverboden, zodat men extra alert kan zijn op eventuele overtredingen.

De leden van de CDA-fractie ondersteunen het voorstel om de maximale duur waarop een maatregel van de burgemeester kan worden opgelegd te spreiden over een langere periode, maar vragen waarom deze periode beperkt blijft tot één jaar dan wel één voetbalseizoen. Waarom niet 24, 36 of 120 maanden, waar ook door BVO-burgemeesters om is gevraagd? Waarom zouden burgemeesters een langer werkende maatregel niet voldoende kunnen motiveren, terwijl een rechter op basis van artikel 38v Wetboek van Strafrecht een sanctie kan opleggen van nu maximaal twee, en na wijziging maximaal vijf jaar. Zij wijzen er op dat een maatregel niet altijd voor de maximale duur hoeft te worden opgelegd en ook kan worden ingetrokken als de noodzaak daarvan is komen te vervallen. Ook vragen deze leden of er mogelijkheden zijn verschillende termijnen vast te stellen voor de verschillende maatregelen op grond van artikel 172a Gemeentewet. Zij vragen een oordeel over een maximale duur van een meldplicht van twee jaar en een maximale termijn voor een gebiedsverbod van vijf jaar.

Het voorliggende wetsvoorstel komt tegemoet aan het in de praktijk gehoorde signaal dat een gebiedsverbod van een aaneengesloten periode geschikt is voor personen die voortdurend overlast veroorzaken, maar minder geschikt is voor typische voetbalvandalen, die alleen rondom voetbalwedstrijden overlast veroorzaken. De maximale termijn die thans – na drie verlengingen – geldt, blijft gesteld op één jaar. Deze termijn achten wij passend voor een preventieve maatregel die door een burgemeester kan worden opgelegd. De burgemeester is, binnen de grenzen van de wet, reeds vrij om maatregelen als gebiedsverboden en meldplichten te differentiëren. Wanneer er sprake is van ernstiger feiten die aan een betrokkene kunnen worden toegeschreven, ligt een

punitieve sanctie meer in de rede dan een uitbreiding van de duur dat een burgemeester een preventieve maatregel kan opleggen. De rechterlijke macht is hiervoor bij uitstek geschikt. Al tijdens die vervolging kunnen maatregelen worden opgelegd op grond van artikel 509hh Wetboek van Strafvordering, en de strafrechter kan bij het uitspreken van een vonnis tevens passende preventieve maatregelen opleggen op grond van artikel 38v, Wetboek van Strafrecht, met een duur van (na wijziging) maximaal vijf jaar. Hoewel denkbaar is ook de burgemeester iets meer armslag te bieden (die vanwege het beginsel van proportionaliteit niet altijd ten volle behoeft te worden benut), zien we op dit moment onvoldoende aanleiding de maximumtermijn voor de bestuurlijke maatregel ruimer te stellen.

De leden van de CDA-fractie wijzen op de *banning orders* die in Engeland en Wales worden uitgevaardigd – die een termijn van drie tot tien jaar kennen – en vragen naar de mogelijkheden om de duur van de maatregelen in artikel 172a Gemeentewet verder op te rekken, waarbij zij zich ervan bewust zijn dat de juridische en bestuurlijke context van de aanpak van het voetbalvandalisme verschillen. Zij geven daarbij aan dat deze *banning orders* zowel in de nationale als de internationale context op instemming kunnen rekenen.

De leden van de CDA-fractie merken terecht op dat de Nederlandse en Engelse aanpak van het voetbalvandalisme verschillen. Zoals hiervoor is opgemerkt, vormt artikel 172a Gemeentewet de grondslag voor het treffen van een preventieve maatregel, gebaseerd op de ernstige vrees voor verstoring van de openbare orde. Daarbij behoort te gelden dat de maatregelen die een burgemeester in dergelijke gevallen kan opleggen, naar hun aard lichter zijn dan de maatregelen die getroffen kunnen worden voor feiten waarvoor vervolging is ingesteld en de rechter tot een veroordeling komt. Wanneer de – preventieve – maatregelen die een burgemeester kan treffen en de straffen en maatregelen die de officier van justitie en de strafrechter kunnen opleggen, in onderlinge samenhang worden gezien, moet worden geconcludeerd dat we, zeker na inwerkingtreding van de voorgestelde wijzigingen van artikel 172a Gemeentewet en artikel 38v Wetboek van Strafrecht, in Nederland over een robuust stelsel beschikken.

De leden van de CDA-fractie geven aan dat om de Wet mbveo te kunnen toepassen de openbare orde tenminste twee maal moet zijn verstoord en stellen dat bestuursorganen doorgaans een periode hanteren van dertien maanden waarbinnen de overlast zich moet hebben herhaald. Zij vragen of deze periode niet veel langer dient te zijn om daarmee te voorkomen dat relschoppers zich een jaartje terugtrekken maar daarna opnieuw de openbare orde verstoren.

De Wet mbveo is bedoeld als een sluitstuk in het stelsel van openbare ordemaatregelen. In beginsel zal de burgemeester bij het handhaven van de openbare orde gebruik maken van de bevoegdheden die hem op grond van de Algemene plaatselijke verordening zijn toegekend. Daarvoor is het element van de herhaaldelijkheid niet vereist. Voor personen die herhaaldelijk de openbare orde verstoren, kan een zwaardere maatregel nodig zijn. De Wet mbveo voorziet hierin. Als er ruim meer dan een jaar zit tussen de het ene feit en het andere, kan moeilijk nog van herhaling gesproken worden. De door de leden van de CDA-fractie genoemde termijn van dertien maanden vloeit overigens niet voort uit de wet. Het wettelijk regelen van een ruimere periode is alleen al om die reden niet aan de orde. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet er daarnaast in dat één enkele ernstige verstoring van de openbare voldoende grondslag kan zijn om de bevoegdheden op grond van artikel 172a Gemeentewet toe te passen. Een relatie met eerdere gepleegde verstoringen van de openbare orde is in die situatie evenmin vereist.

### 3.5 Digitale meldplicht

De leden van de VVD-fractie geven aan dat zij zich kunnen voorstellen dat verbeteringen mogelijk zijn bij de uitvoering van een meldplicht, maar willen niet de indruk wekken dat met een eenvoudiger uitvoering dienstverlening richting de overtreder wordt geboden. Waar is deze wens of behoefte op gebaseerd?

De wens om tot een eenvoudiger uitvoering van de meldplicht te komen, is ingegeven door de behoefte de uitvoeringslasten voor de organisaties die daarmee zijn belast, te verminderen. De registratielast die op dit moment in de praktijk bij de politie terechtkomt, wordt immers verminderd, indien het mogelijk is om efficiënte noviteiten in te zetten. Daarnaast weegt mee dat de rechter een meldplicht over het algemeen ziet als een zware inbreuk op de bewegingsvrijheid van een overtreder en daarom kritisch zal zijn bij de beoordeling van een dergelijke maatregel. De verplichting om zich op bepaalde tijdstippen op een bepaalde plaats te melden, maakt het enerzijds onmogelijk om een voetbalwedstrijd te bezoeken, maar maakt het ook erg lastig om andere plaatsen te bezoeken, mogelijk ver verwijderd van de plaats waar zijn aanwezigheid ongewenst is. Een lichtere uitvoering – die de vrijheid van een betrokkene minder beperkt – heeft bij de rechter een grotere kans om in stand te blijven.

Dat een nieuwe invulling van de meldplicht mogelijk ook door de betrokkene als prettig(er) wordt ervaren, is geenszins het doel van het voorstel; maar een dergelijk neveneffect is voor ons geen reden er vanaf te zien.

De leden van de VVD-fractie, de fractie van de PvdA en de SP-fractie vragen naar de technische haalbaarheid van de voorgestelde digitale meldplicht. De leden van de VVD-fractie stellen daarbij dat voorkomen moet worden dat misbruik, zoals het inbellen door een vriend of familielid van de betrokkene, in de hand wordt gewerkt. De leden van de fractie van de PvdA onderschrijven een digitale vorm van een opgelegde meldplicht, gelet op de kleinere inbreuk op de privacy die hieruit voortvloeit. Zij vinden dat dergelijke alternatieven pas gangbaar mogen worden als is voldaan aan eisen van integriteit, haalbaarheid en uitvoerbaarheid.

De leden van de SP-fractie willen dat wordt voorkomen dat misbruik gemaakt kan worden van de digitale meldplicht, bijvoorbeeld door iemand anders de melding te laten doen, omdat diens stem lijkt op degene op wie de maatregel van toepassing is. Zij verzoeken niet eerder te starten met de uitvoering van een digitale meldplicht dan na een uitvoerige evaluatie hiervan, als de ontwikkelingen blijken te voldoen aan de eisen van integriteit, haalbaarheid en uitvoerbaarheid.

Ook de leden van de D66-fractie vragen om een toelichting op mogelijke risico's van de digitale meldplicht en hoe die voorkomen kunnen worden. Zij vragen voorts wanneer de evaluatie van de pilot van de KNVB, inclusief een reactie, aan de Kamer kan worden gezonden.

In de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel is reeds aangegeven dat thans een pilot bij de KNVB loopt om de mogelijkheden met een digitale meldplicht te onderzoeken. Het doel dat met het opleggen van een meldplicht wordt beoogd, is dat de betrokkene niet aanwezig is op de plaats of plaatsen waar hij op grond van de opgelegde maatregel niet mag verblijven. Uitgangspunt is een technisch hulpmiddel dat werkt op basis van een gelijktijdige combinatie van vingerafdruk en positiebepaling. Mede op basis van de resultaten daarvan zal worden bezien of technische uitvoering van een meldplicht die door de burgemeester wordt opgelegd, mogelijk is, en of de kosten daarvan acceptabel zijn. Uiteraard moet het niet mogelijk zijn dat dat een ander zich kan voordoen als degene die de maatregelen opgelegd heeft gekregen. De techniek dient daarop te zijn toegerust. Technische hulpmiddelen zullen derhalve pas worden ingezet als dat verantwoord is. Omdat deze pilot onder verantwoordelijkheid van de KNVB wordt uitgevoerd, zal in eerste instantie de KNVB de resultaten daarvan beoordelen. Vervolgens zal dezerzijds bezien worden of de techniek voldoende kan waarborgen dat op een adequate wijze uitvoering aan een meldplicht kan worden



gegeven. Als dat zover is, moet besluitvorming volgen over de invoering. Het is niet te zeggen wanneer dat moment is bereikt.

### *3.6 Intergemeentelijke meldplicht*

De leden van de SP-fractie geven aan dat zij afleiden uit de memorie van toelichting dat de verplichte overeenstemming tussen burgemeesters over de tenuitvoerlegging van een meldplicht in een andere gemeente wordt gezien als “onnodige bestuurlijke drukte” maar dat afstemming tussen burgemeesters nuttig blijft bij het opleggen van een intergemeentelijke meldplicht. De voornoemde leden constateren daarmee dat afstemming tussen de burgemeesters noodzakelijk blijft. Zij vragen wat de meerwaarde is van het afschaffen van het overeenstemmingsvereiste.

In de praktijk blijkt dat niet alle supporters van een voetbalclub wonen in de gemeente waar “hun” club zijn thuisbasis heeft, maar bijvoorbeeld in een buurgemeente. Wanneer aan een dergelijke supporter een maatregel, vergezeld van een meldplicht, wordt opgelegd, wordt er vaak voor gekozen hem voor de uitvoering van deze meldplicht te laten melden bij het politiebureau in zijn woongemeente of, wanneer daar geen politiebureau open is op het moment dat de betrokkene aan de meldplicht dient te voldoen, in een buurgemeente. Omdat de uitvoering (controle of daadwerkelijk aan de meldplicht voldaan is) veelal bij de politie berust, is er, mede naar aanleiding van de bevindingen in de evaluatie, voor gekozen te volstaan met een mededelingsplicht van de burgemeester die een maatregel oplegt. Het staat burgemeesters uiteraard vrij om daar andere afspraken over te maken.

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

De leden van de VVD-fractie geven aan de invoering van bovengenoemd artikel te ondersteunen. Het antwoord op hun vraag of het ook mogelijk is bij de uitvoering van dat artikel gebruik te maken van een elektronische enkelband, is dat de wet deze mogelijkheid niet biedt. Ons zijn geen signalen bekend dat het toezicht op de handhaving van artikel 38v van het Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr) niet voldoet, dus er is geen aanleiding deze mogelijkheid te introduceren.

### *4.1 Gebiedsgebod*

De leden van de VVD-fractie merken op dat het onder de huidige wetgeving reeds mogelijk is om een meldplicht op te leggen op het tijdstip waarop een Nederlandse club een voetbalwedstrijd in het buitenland speelt en vragen of het voorgestelde gebiedsgebod (zie het voorgestelde artikel 38v, tweede lid, onder c, Sr) in de praktijk ook het gewenste effect heeft, namelijk dat de betrokkene daadwerkelijk niet uitreist naar het buitenland om aldaar een voetbalwedstrijd bij te wonen. Zij vragen of hier al ervaring mee is. Daarnaast vragen deze leden hoe nog beter kan worden voorkomen dat relschoppers in het buitenland gewoon hun gang kunnen gaan.

Op dit moment is het nog niet mogelijk om een gebiedsgebod als vrijheidsbeperkende maatregel op te leggen. Wij kunnen dan ook niet aangeven welke ervaringen hiermee zijn. Het is wel mogelijk een gebiedsgebod op te leggen als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf, maar zoals in de memorie van toelichting gesteld wordt daarmee nog onvoldoende tegemoet gekomen aan de behoefte in de praktijk. Uit de adviezen van het OM en de NVvR komt dit ook naar voren.

Met behulp van verschillende maatregelen wordt beoogd te voorkomen dat relschoppers naar het buitenland afreizen of in het buitenland voor overlast zorgen. Met het voorgestelde gebiedsgebod beschikt de strafrechter over een aanvullende mogelijkheid, naast de meldplicht, om te voorkomen dat veroordeelde relschoppers afreizen naar een wedstrijd in het buitenland. Daarnaast kan zowel

de strafrechter als de KNVB een stadionverbod opleggen voor alle wedstrijden van een of meerdere clubs of bijvoorbeeld het nationale elftal. Tevens zijn er, zoals hiervoor gemeld, bij wedstrijden van Nederlandse clubs of het nationaal elftal in het buitenland altijd *spotters* van de Nederlandse politie aanwezig.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe vaak een verbod voor heel Nederland – met uitzondering van het eigen erf of de eigen woning – de afgelopen vijf jaar is opgelegd.

Er wordt niet bijgehouden hoe vaak een gebiedsverbod op grond van artikel 38v Sr wordt opgelegd en wat de omvang van het gebied is. Wij kunnen de gevraagde cijfers dus niet geven.

In reactie op de vraag van deze leden in hoeverre een gebiedsgebod als een dermate vrijheidsbelemmerende dan wel vrijheidsbenemende maatregel kan worden gezien dat het vanwege de proportionaliteit onzeker is of een dergelijke maatregel standhoudt voor de rechter, zij opgemerkt dat het gebiedsgebod van artikel 38v Sr wordt opgelegd door de rechter. De rechter beziet daarbij in hoeverre de oplegging van het gebiedsgebod noodzakelijk, passend en effectief is. Het spreekt voor zich dat de rechter steeds de proportionaliteit van de op te leggen maatregel beoordeelt. Dit houdt ook in dat de rechter toetst of een gebieds*verbod* toereikend is. Indien een gebieds*gebod* evenwel noodzakelijk is, kan dit worden opgelegd. De rechter zal in dat geval in het kader van de proportionaliteit bezien of kan worden volstaan met een beperkt gebod voor bepaalde tijdvakken.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen aandacht voor het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State om in het wetsvoorstel concreet te bepalen voor welke doelen de maatregel kan worden opgelegd, welke ruimtelijke beperkingen mogelijk zijn en voor welke (korte) periodes de maatregel kan worden opgelegd. Deze leden menen dat er strijdigheid kan ontstaan met artikel 5 EVRM aangaande vrijheidsontneming, indien dit aan de rechter wordt overgelaten.

De maatregelen die zijn opgenomen in artikel 38v Sr, zijn vormen van vrijheidsbeperking. Artikel 38v Sr gaat uit van doelbinding. Een vrijheidsbeperkende maatregel kan op grond van dat artikel namelijk slechts worden opgelegd voor twee doelen, namelijk de beveiliging van de maatschappij en de voorkoming van strafbare feiten. Verder geldt dat in het Wetboek van Strafrecht de keuze is gemaakt om, zowel in artikel 38v als in artikel 14c, ten aanzien van gebiedsverboden en gebiedsgeboden niet te voorzien in ruimtelijke beperkingen of beperkingen in intensiteit. De rechter die het verbod of gebod oplegt, zal de reikwijdte, de duur en de intensiteit van de op te leggen maatregel in het concrete geval steeds moeten afwegen tegen het belang dat ermee wordt gediend. Dit verdient de voorkeur, omdat het oordeel of een gebiedsverbod of -gebod voor een bepaald tijdvak of een bepaald gebied proportioneel is, steeds afhankelijk is van de omstandigheden in het individuele geval.

Met betrekking tot artikel 5 van het EVRM zij opgemerkt dat het recht op vrijheid en veiligheid in de zin van artikel 5 EVRM moet worden onderscheiden van het recht op vrijheid van verplaatsing, zoals opgenomen in artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM. Onder het recht op vrijheid wordt in artikel 5 EVRM verstaan de vrijheid om niet door de overheid aan willekeurige arrestatie of detentie te worden onderworpen. Beperkingen van dit recht worden aangeduid als vrijheidsontneming. Dit moet, zoals gezegd, worden onderscheiden van vrijheidsbeperking. De vrijheidsbeperking, ofwel de beperkingen op het recht op vrijheid van verplaatsing, is vastgelegd in artikel 2, Vierde Protocol bij het EVRM; maatregelen die een inbreuk maken op deze vrijheid dienen te voldoen aan de vereisten zoals neergelegd in artikel 2, derde lid, van het Vierde Protocol.

In de memorie van toelichting (paragraaf 4.1) is uiteengezet dat er tussen vrijheidsbeperking en vrijheidsontneming een vloeiende overgang bestaat, waarbij werd verwezen naar de vaste

jurisprudentie van het EHRM (onder meer EHRM 6 november 1980, *Guzzardi t. Italië*, appl. nr. 7367/76). Onder specifieke omstandigheden kan ook sprake zijn van vrijheidsontneming in de zin van artikel 5 EVRM zonder dat iemand feitelijk gedetineerd is. Dit kan aan de orde zijn, wanneer iemand langdurig onder intensief toezicht staat, daarbij is onderworpen aan een cumulatie van zware modaliteiten van vrijheidsbeperkingen en mede door de wijze waarop de maatregel wordt geëffectueerd in vergaande mate wordt beperkt in zijn (fysieke) bewegingsvrijheid. Ook het al dan niet kunnen onderhouden van sociale contacten is daarbij relevant. Bij de oplegging van een vrijheidsbeperkende maatregel dient de rechter er dan ook rekening mee te houden dat een cumulatie van vrijheidsbeperkende straffen, maatregelen en voorwaarden er – op den duur – toe zou kunnen leiden dat niet langer sprake is van vrijheidsbeperking, maar van vrijheidsontneming in de zin van artikel 5 EVRM, en dat de in dit wetsvoorstel opgenomen maatregel die uitwerking niet mag krijgen.

Zoals aangegeven is sprake van een vloeiende overgang, waarbij verschillende factoren meewegen. In ieder individueel geval zal dus steeds een weging van verschillende factoren moeten plaatsvinden. Het EVRM vereist niet dat in de algemene regel vooraf tot in detail vast is gelegd wanneer de wet wordt toegepast. De rechter die een gebiedsgebod oplegt, zal in het vonnis de reikwijdte en de duur van het gebod moeten aangeven, en die keuze moeten motiveren, conform de vereisten van artikel 2, derde lid, van het Vierde Protocol bij het EVRM. Bij die beslissing gaat het om een juiste afweging tussen het doel van de maatregel en de inbreuk die de maatregel maakt op een verdragsrechtelijk of grondwettelijk beschermd recht. Proportionaliteit en subsidiariteit zijn bij die afweging leidende uitgangspunten

Wij zien geen strijdigheid tussen het voorgestelde artikel en artikel 5 EVRM.

Deze leden vragen verder naar de samenhang tussen het voorgestelde gebiedsgebod en andere vrijheidsbeperkende maatregelen.

Het huidige artikel 38v Sr biedt reeds de mogelijkheid tot het opleggen van een contactverbod, een gebiedsverbod of een meldplicht.

Bij een contactverbod gaat het om een verbod contact te leggen of te laten leggen met bepaalde personen of instellingen. In het bijzonder kan gedacht worden aan een verbod om contact te leggen met slachtoffers, getuigen of bijvoorbeeld andere personen die verantwoordelijk zijn voor structurele overlast in een buurt of tijdens voetbalwedstrijden. Een contactverbod omvat alle vormen van contact, niet alleen fysiek contact, maar ook contact door middel van bijvoorbeeld post, telefoon, e-mail of internet.

Een gebiedsverbod is een verbod om zich op of in de directe omgeving van een bepaalde locatie te bevinden. Het doel van het gebiedsverbod is voorkomen dat de betrokkene zich naar locaties begeeft waar het risico bestaat dat hij opnieuw (soortgelijke) strafbare feiten pleegt.

Onder een gebiedsgebod, dat door dit wetsvoorstel aan het sanctiearsenaal van artikel 38v Sr wordt toegevoegd, wordt verstaan een verplichting om op een bepaald tijdstip of gedurende een bepaalde periode op een bepaalde locatie aanwezig te zijn. Het gebiedsgebod is de spiegelzijde van het gebiedsverbod en vervult dezelfde functie. In voorkomende gevallen bestaat er in de praktijk de wens om niet een gebiedsverbod, maar een gebiedsgebod op te leggen. Bijvoorbeeld in gevallen waarin de betrokkene meerdere malen en in verschillende plaatsen of (uitgaans)gebieden strafbare feiten (geweld, vernielingen) heeft gepleegd. Een gebiedsgebod kan dan een effectief middel zijn om verdere strafbare feiten in verschillende plaatsen te voorkomen. In de praktijk wordt via 38v Sr al een gebiedsgebod 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, zo blijkt uit het uitgebrachte advies bij dit wetsvoorstel van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak. 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.

De meldplicht, tot slot, houdt in dat de betrokkene zich periodiek of op bepaalde tijdstippen moet melden bij een daartoe aangewezen opsporingsambtenaar. De meldplicht kan de handhaving van een contactverbod, gebiedsverbod of gebiedsgebod ondersteunen, maar kan ook zelfstandig worden opgelegd.

Het is steeds aan de rechter om in de concrete situatie te beoordelen welke maatregelen noodzakelijk en passend zijn.

De leden van de ChristenUnie vragen tot slot naar een getalsmatige onderbouwing van het gebiedsgebod. Hoe vaak zal de maatregel naar verwachting worden toegepast en hoe vaak wordt een gebiedsverbod thans toegepast?

In de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel is gemeld dat in de praktijk de wens leeft om een gebiedsgebod als vrijheidsbeperkende maatregel op te kunnen leggen, bijvoorbeeld indien betrokkene meerdere malen en in verschillende plaatsen of gebieden strafbare feiten heeft gepleegd. Op dit moment wordt een gebiedsgebod in de praktijk wel geconstrueerd door een gebiedsverbod op te leggen voor heel Nederland of een gedeelte daarvan, zo blijkt uit de uitgebrachte adviezen bij dit wetsvoorstel. Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk om een dergelijke maatregel zonder kunstgrepen op te leggen. Wij zijn er dan ook van overtuigd dat de maatregel toepassing zal vinden, maar de frequentie is moeilijk te voorspellen. Zoals in het antwoord op vragen van de leden van de PvdA-fractie is aangegeven, wordt niet bijgehouden hoe vaak een gebiedsverbod als vrijheidsbeperkende maatregel wordt opgelegd en wat de omvang van het opgelegde gebiedsverbod is. Mogelijk kan bij een komende evaluatie ook aandacht worden besteed aan deze aspecten.

De leden van de SGP-fractie vragen of de burgemeester feitelijk de mogelijkheid heeft een gebiedsgebod op te leggen, geconstrueerd via de route van het gebiedsverbod. Indien dit zo is, vernemen deze leden graag waarom die mogelijkheid niet ook rechtstreeks aan de burgemeester wordt gegeven. Indien dit niet zo is, dan vroegen zij waarom een dergelijke constructie wel mogelijk is op grond van artikel 38v Sr.

De mogelijkheid waarnaar deze leden vragen, bestaat op zich ook voor een burgemeester, maar dan beperkt tot het territorium van zijn gemeente. Het verschil tussen een aanwezigheidsverbod in de (hele) gemeente 'met uitzondering van plek x' en een gebod op plek x te zijn, is dus niet zo groot als bij een rechterlijke maatregel waarbij het verbod het hele land bestrijkt. Een gebiedsgebod is evenwel beperkender van aard dan een gebiedsverbod, omdat het de betrokkene veel meer in zijn vrijheid beknot. Om die reden is deze optie beperkt tot de rechter.

#### *4.2 Verlenging maximale duur vrijheidsbeperkende maatregel*

De leden van de SP-fractie vragen of andere mogelijkheden dan een verlenging van de vrijheidsbeperkende maatregel zijn overwogen, en in het bijzonder de mogelijkheid om het opnieuw in laten gaan van de periode van twee jaar in het geval van herhaling van strafbare feiten, of het verlengen naar vijf jaar als verzwaring wanneer binnen twee jaar een herhaling van strafbare feiten plaatsvindt.

Bij de invoering van artikel 38v Sr is de keuze gemaakt om uitsluitend te voorzien in een maximale termijn. Er is niet uitgegaan van een wettelijke differentiatie, afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Dit ligt ook niet voor de hand, omdat moeilijk is te voorzien welke omstandigheden in individuele gevallen doorslaggevend moeten zijn voor de duur van de maatregel. Het is daarom aan de rechter gelaten om de reikwijdte van het verbod of gebod aan te geven. De duur en de intensiteit van de opgelegde maatregel zullen daarbij steeds in het concrete geval

worden afgewogen tegen het belang dat daarmee wordt nagestreefd. Dit verdient de voorkeur, omdat de reikwijdte van het verbod en daarmee de proportionaliteit ervan steeds afhankelijk zijn van het individuele geval. Het feit dat er sprake is van recidive, kan een omstandigheid zijn die leidt tot oplegging van een maatregel van langere duur. Maar daarnaast is de termijn van vijf jaar ook van belang voor de specifieke aard van voetbaloverlast en bijvoorbeeld overlast bij jaarwisselingen. Bij deze vormen is geen sprake van een continue overlast, maar van overlast met een periodiek karakter. De plegers van dergelijke overlast worden veelal alleen maar actief bij bepaalde gelegenheden (de voetbalwedstrijden van de 'eigen' club, de jaarwisseling). Bij een maatregel met een duur van twee jaar kunnen zij bijvoorbeeld maar twee jaarwisselingen een gebiedsverbod krijgen. Door een langere termijn kunnen de overlastplegers langer geweerd worden van dergelijke evenementen, en kan niet alleen recidivisten, maar ook first offenders goed duidelijk worden gemaakt dat vandalisme niet wordt getolereerd. Bovendien kan een langere termijn ook van belang zijn voor de aanpak van personen die ingrijpende strafbare feiten hebben gepleegd, en voor wie het van belang is dat zij bijvoorbeeld langere tijd bij het slachtoffer worden weggehouden.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom er wat betreft vrijheidsbeperkende maatregelen niet – overeenkomstig de initiatiefnota van de leden De Mos, Van Dekken en Çörüz – is gekozen voor een maximale termijn van tien jaar.

De maximale termijn die wordt gekoppeld aan de op te leggen maatregelen, moet worden gezien tegen de achtergrond van het volledige instrumentarium dat kan worden ingezet om overlast aan te pakken. Op dit moment bieden het civielrecht, het bestuursrecht en het strafrecht verschillende instrumenten om overlast te bestrijden. Deze maatregelen vullen elkaar aan. Met dit wetsvoorstel worden deze mogelijkheden uitgebreid en wordt ook de maximale termijn van de vrijheidsbenemende maatregel verhoogd. Het totaalpakket achten wij daarmee adequaat en toereikend.

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

De leden van de CDA-fractie vragen naar de financiële en administratieve lasten die met de uitvoering van de Wet mbveo samenhangen. Zij verwijzen daarbij naar een project in de gemeente Amsterdam waaruit zou blijken dat met de uitvoering van de wet een groot tijdsbeslag van de uitvoerende diensten gemoeid is. Dat zou een barrière vormen om de wet in te zetten. Zij vragen hoe de administratieve lasten zo veel mogelijk verlicht kunnen worden.

In de evaluatie van de Wet mbveo wordt een projectmatige aanpak van een aantal leden van de harde kern van voetbalclub Ajax als voorbeeld genoemd. Dit betreft een pilot uit de periode kort na inwerkingtreding van de wet. Uit dezelfde evaluatie blijkt ook dat een goede samenwerking tussen partners en het uitwisselen van de juiste gegevens leidt tot een uitvoeringspraktijk die met minder administratieve lasten gepaard gaat.

Ook wordt inmiddels vanuit het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid ondersteuning geboden aan onder meer gemeenten door middel van een digitaal handboek en ondersteuning vanuit een netwerk van praktijkprofessionals.

Voor de politie zullen de administratieve lasten (dossieropbouw en meldplicht) en handhaving toenemen als het aantal maatregelen toeneemt. Anderzijds kan de wetswijziging juist capaciteitswinst opleveren door vermindering van strafbaar gedrag en overlast. Als burgemeesters en de rechterlijke macht de beschikbare instrumenten inzetten, hoeft de politie niet met andere interventies de overlast aan te pakken. In de memorie van toelichting is gemeld dat een beperkte stijging van het aantal maatregelen geen grote impact zal hebben voor de politie. En als het lukt om gebruik te maken van nieuwe technieken bij de naleving van de meldplicht, zal daarvoor zeker minder politiecapaciteit nodig zijn.

De leden van de CDA-fractie vragen om een reflectie van de maatschappelijke kosten die gepaard gaan met de inzet van politie rondom voetbalwedstrijden.

De inzet van de politie is voor het publiek in de regel goed zichtbaar, wat een vertekend beeld kan geven. Het Centraal Informatiepunt Voetbalvandalisme (CIV) meldt in het jaaroverzicht van het seizoen 2012/2013 een voetbalgerelateerde politie-inzet van 281.552 uur<sup>19</sup>; een daling van 5% ten opzichte van vorig seizoen. Uit het jaaroverzicht blijkt dat deze inzet betrekking heeft op 725 geregistreerde wedstrijden in het Nederlands voetbal. Het gaat daarbij om de voorbereidingsuren, uiteraard de inzet op de wedstrijddag zelf en eventuele opsporingscapaciteit na een wedstrijd, maar ook inzet op niet-wedstrijddagen van voetbalgerelateerde politie-eenheden. Te denken valt aan de inzet van supportbegeleiders bij een dancefeest omdat supporters daar hebben afgesproken. De inzet op de wedstrijddag ziet met name op het handhaven van de openbare orde en op opsporing buiten het stadion of sportcomplex. Binnen het sportcomplex is de voetbalclub zelf verantwoordelijk voor de veiligheid en wordt de politie zo nodig alleen ingezet ter ondersteuning van de veiligheidsorganisatie van de organiserende vereniging. Daardoor is – zoals in de beantwoording op de Kamervragen eerder is aangegeven<sup>19</sup> – de voetbalgerelateerde inzet van politiepersoneel de afgelopen jaren gedaald. Gelet op het voorgaande en afgezet tegen de maatschappelijke betekenis van voetbal, achten we het aantal uren niet buitensporig ten opzichte van de totaal beschikbare politiecapaciteit. Niettemin blijft het streven gericht op verdere daling.

Dezelfde leden vragen ons in te gaan op de conclusies en aanbevelingen van het Auditteam Voetbal en Veiligheid ten aanzien van de voetbalkosten van internationale wedstrijden in Nederland.

De kans op voetbalgeweld in en rond het stadion bij thuiswedstrijden in Europees competitieverband is hoger dan bij wedstrijden die in Nederlands competitieverband worden gespeeld – en de inzet van politie is daarom hoger. Er is namelijk een aantal essentiële verschillen tussen beide typen wedstrijden, zoals de regievoering rondom de wedstrijd, het vervoer, onzekerheden over aantallen en aard van de bezoekende supporters, het bijzondere karakter van de wedstrijden en het gedrag van de eigen aanhang. Deze en andere verschillen zijn voor het Auditteam Voetbal en Veiligheid aanleiding geweest om een onderzoek te doen naar de veiligheidsaanpak rond Europese thuiswedstrijden. Dit onderzoek wordt door het Auditteam deze zomer gepubliceerd.

Ten slotte vragen de leden van de CDA-fractie op welke wijze afspraken in internationaal verband worden gemaakt om de kosten van voetbalvandalisme door buitenlandse supporters niet voor rekening van Nederlandse clubs en gemeenten te laten komen.

Er worden geen afspraken gemaakt: gemeenten en clubs zetten er op in om schade via een civiele procedure te verhalen. Dat is lastig bij buitenlandse fans. Het OM biedt een benadeelde de mogelijkheid om zich in een strafrechtelijke procedure te voegen, om te komen tot een veroordeling tot het vergoeden van de geleden schade.

## **6. Consultatie**

De leden van de PvdA-fractie vragen of het landelijk Supportersplatform Betaald Voetbal tijdens de consultatieronde of daarna een mening heeft gegeven over het voorliggende wetsvoorstel. Zo ja, wat was die mening? Zo nee, kan de regering dit platform alsnog uitnodigen om op het voorliggende wetsvoorstel te reageren?

Vertegenwoordigers van het landelijk Supportersplatform Betaald Voetbal zijn ontvangen op het Ministerie van Veiligheid en Justitie en hebben daar een toelichting gekregen op het wetsvoorstel. Zij meenden dat een straffe aanpak van kwaadwillende voetbalsupporters

---

<sup>19</sup> Aangangsel Handelingen II 2013/14, nr. 786

noodzakelijk is, om zo voor de goedwillende voetbalsupporters het bezoek aan een voetbalwedstrijd een gezellig uitje te laten zijn.

De leden van de SP-fractie merken op dat de Raad van State kritisch is over de aanpassing van de wet voordat deze grondig is geëvalueerd. Deze leden stellen voor om na aanpassing van de wet opnieuw een evaluatie vast te stellen, zodat alsnog uitvoerig gekeken kan worden naar de toepassing en de gevolgen van deze wet, inclusief de voorgestelde wijzigingen.

Zoals hiervoor al gemeld, waren de signalen vanuit het veld alsmede een aantal ernstige incidenten<sup>20</sup> aanleiding om de evaluatie van de Wet mbveo te vervroegen. Het huidige wetsvoorstel voorziet niet in een (verplichte) evaluatie. Gelet op de periodieke overleggen die de Minister van Veiligheid en Justitie voert met onder meer burgemeesters van gemeenten waar een betaald voetbalorganisatie is, en op de kennisuitwisseling in de landelijke Regiegroep Voetbal en Veiligheid, beschikken wij steeds over actuele informatie over de mogelijkheden die de nieuwe wet biedt. Ook onverhoopte knelpunten zijn dus snel bekend. Mocht daarvan blijken, dan is het denkbaar dat niet eerst een volledige evaluatie wordt afgewacht, maar dat direct de benodigde verdere verbeteringen zullen worden voorgesteld. In beginsel verdient het evenwel de voorkeur om daarmee een aantal jaren te wachten. Als een evaluatie plaats vindt, zal dat deze betrekking hebben op de relevante geldende bepalingen, dus inclusief wijzigingen.

De vragen van de leden van de D66-fractie over de dossiervorming ingeval een bevel wordt opgelegd op basis van één feit, zijn beantwoord in paragraaf 3.1.

## II ARTIKELSGEWIJS

### **Artikel I**, onderdeel A (artikel 172a Gemeentewet)

Naar de zienswijze van de leden van de CDA-fractie laat in het zesde lid de formulering sub b tekstueel open of het aaneengesloten dagen betreft of een meer gespreide periode. Zij vragen of daardoor sub a niet overbodig is.

In artikel 172a, zesde lid (nieuw), staat onder a de formulering “een (...) vast te stellen (...) periode”, terwijl onder b de formulering luidt: (...) vast te stellen tijdstippen of perioden, verspreid over (...). Door het meervoud sub b kan dit niet over één aaneengesloten periode gaan. De splitsing in twee onderdelen maakt nadrukkelijk zichtbaar dat een burgemeester ter zake twee opties heeft, en wij achten de formulering van het artikel dus adequaat.

De leden van de SGP-fractie merken op dat een individuele persoon niet groepsgewijs de openbare orde kan verstoren.

Deze formulering was al vanaf het begin te vinden in het wetsvoorstel waarbij artikel 172a werd opgenomen in de Gemeentewet (wetsvoorstel 31 467), maar dat feit doet niets af aan de juistheid van de opmerking van deze leden. Bij nota van wijziging wordt ‘groepsgewijs’ dan ook vervangen, waarbij overigens niet de suggestie ‘in vereniging met anderen’ is overgenomen, maar is gekozen voor ‘in groepsverband’, omdat die bijstelling ook elders in hetzelfde artikellid wordt gebruikt. De formulering ‘groepsgewijze verstoring’ kan blijven staan, omdat die aanduiding niet gekoppeld is aan een individu.

Vanwege de consistentie wordt bij een vergelijkbare aanpassing doorgevoerd in artikel 172b, eerste lid, aanhef.

### **Artikel II**

---

<sup>20</sup> Zie noot 10.

De leden van de CDA-fractie vragen of het tweede lid van artikel 38v van het Wetboek van Strafrecht zowel van toepassing zal zijn op een op te leggen gebiedsverbod als een gebiedsgebod.

Het wetsvoorstel voegt in artikel 38v, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht de mogelijkheid in om een gebiedsgebod op te leggen, naast drie bestaande mogelijkheden, waaronder een gebiedsverbod (“... zich niet op te houden in een bepaald gebied”). De vrijheidsbeperkende maartregel die een rechter kan opleggen, kent dus na inwerkingtreding van de voorgestelde wijziging vier verschijningsvormen, die alle toegepast kunnen worden.

De Minister van Veiligheid en Justitie,