

Vergaderjaar 2009–2010

**31 467**

**Wijziging van de Gemeentewet, het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht ter regeling van de bevoegdheid van de burgemeester en de bevoegdheid van de officier van justitie tot het treffen van maatregelen ter bestrijding van voetbalvandalisme, ernstige overlast of ernstig belastend gedrag jegens personen of goederen (maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast)**

**E**

**NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 8 februari 2010

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van het nader voorlopig verslag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin. Graag beantwoorden wij in deze nadere memorie van antwoord de vragen van de leden van de fracties.

*Vragen van de leden van de CDA-fractie*

De leden van de CDA-fractie betreuren het dat de regering geen gevolg heeft gegeven aan hun verzoek om advies te vragen aan de Raad van State over de veranderingen die door amendering in de Tweede Kamer in het oorspronkelijke regeringsvoorstel zijn aangebracht.

Volgens de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar 278) wordt over een bij amendement voorgestelde ingrijpende wijziging van een wetsvoorstel de Raad van State alleen gehoord, indien de minister of staatssecretaris daaraan met het oog op zijn oordeelsvorming over het amendement behoefte gevoelt. Uiteraard dient dit dan plaats te vinden voordat de eindstemming over het wetsvoorstel in de Tweede Kamer heeft plaatsgevonden. Hoewel men kan stellen dat het wetsvoorstel door amendering op belangrijke onderdelen is gewijzigd, achten wij advisering door de Raad van State over de amendementen niet noodzakelijk voor onze oordeelsvorming. Bij de behandeling in de Tweede Kamer zijn alle amendementen inhoudelijk uitgebreid en naar onze mening voldoende besproken.

Deze leden hebben verder nog een aantal vragen, voornamelijk – zoals zij aangeven – in het verlengde van vragen die in het voorlopig verslag aan de orde kwamen.

1. De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat in het nader rapport is opgemerkt dat een maximumduur – na verlenging – van één jaar, gelet op het proportionaliteitsvereiste, met betrekking tot het gebiedsverbod

en de meldingsplicht te ver ging. Niettemin is het wetsvoorstel door de Tweede Kamer zodanig geamendeerd dat een maximumduur van één jaar toch mogelijk is. Deze leden vragen hoe zich dit verhoudt tot het in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) neergelegde proportionaliteitsvereiste, waarmee de regering – zo menen deze leden – in eerste instantie een maximumduur van één jaar in strijd achtte.

Het gaat bij de toetsing aan het EVRM om het recht op vrijheid van verplaatsing, vastgelegd in artikel 4 van het Vierde protocol bij het EVRM. Het vierde lid van dit artikel bepaalt dat de uitoefening van het recht zich binnen het grondgebied van een Staat vrijelijk te verplaatsen *«aan geen andere beperkingen (mag) worden gebonden dan die die bij de wet zijn voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid of van de openbare veiligheid, voor de handhaving van de openbare orde, voor de voorkoming van strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of van de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen»*. Hieruit kan onder andere de eis van proportionaliteit worden afgeleid: een inbreuk op het recht van vrijheid van verplaatsing zal slechts dan gerechtvaardigd zijn indien een redelijke verhouding bestaat tussen de ernst van de inbreuk en de zwaarte van het belang dat met de inbreuk wordt gediend. Deze afweging wordt gemaakt door de nationale wetgever, die hierbij een zekere *«margin of appreciation»* heeft. Daarbij moet niet alleen worden gekeken naar de maximumduur van de maatregel, maar ook naar andere relevante factoren.

Naar onze mening is het voorgestelde artikel 172a van de Gemeentewet niet in strijd met artikel 4, vierde lid, van het Vierde protocol bij het EVRM. Het gaat immers niet om een maatregel voor de duur van één jaar ineens, maar voor de duur van ten hoogste drie maanden, met de mogelijkheid de maatregel ten hoogste driemaal te verlengen. Bij iedere verlenging moet de burgemeester opnieuw integraal afwegen of voortzetting gerechtvaardigd is. Daarnaast is het toepassingscriterium van belang: het moet gaan om een persoon die herhaaldelijk individueel of groepsgewijs de openbare orde heeft verstoord of bij groepsgewijze verstoring van de openbare orde een leidende rol heeft gehad, en er moet ernstige vrees bestaan voor verdere verstoring van de openbare orde. Ten slotte moet de burgemeester, indien nieuwe feiten of omstandigheden daartoe aanleiding geven, het bevel ten gunste van betrokkene wijzigen, en is hij verplicht het bevel in te trekken zodra het niet langer nodig is ter voorkoming van verdere verstoring van de openbare orde. Naar onze mening voldoet het voorgestelde artikel 172a van de Gemeentewet ook na amendering door de Tweede Kamer aan het vereiste van proportionaliteit, neergelegd in het EVRM.

Overigens hebben wij, anders dan de leden van de CDA-fractie veronderstellen, in het nader rapport niet gerefereerd aan het proportionaliteitsvereiste, bedoeld in het EVRM. In het nader rapport hebben wij gereageerd op de opvatting van de Raad van State, dat het in de verhouding tussen bestuur en justitie niet passend is dat het geven van een bevel als het onderhavige, als dat moet werken voor een langere periode, in handen wordt gelegd van het bestuur (advies Raad van State, paragraaf 3.b). Wij hebben aangegeven dat wij het met deze opvatting niet eens zijn. Het bevel is immers gericht op de voorkoming van verdere verstoring van de openbare orde. Dit is bij uitstek een taak van het bestuur. Het advies op het punt van de maximumduur heeft evenwel meegespeeld in de afweging om bij indiening van het wetsvoorstel te kiezen voor een maximumduur van negen maanden in plaats van één jaar. Wij hebben opnieuw overwogen welke maximumduur naar onze mening ten minste noodzakelijk zou zijn om het

gestelde doel – voorkoming van openbareordeverstoringen – te bereiken. Dit stond los van de toetsing aan het EVRM.

2. De leden van de CDA-fractie hebben een aantal vragen over het artikel «Over voetbal, voorbereiding en samenspanning» van prof. mr. B.F. Keulen in het Nederlands Juristenblad (2009, nr. 29). In dit artikel gaat prof. Keulen in op het amendement waarbij artikel 141a Sr is toegevoegd aan het wetsvoorstel (Kamerstukken II 2008/2009, 31 467, nr. 23). Deze leden vragen om een reactie op de strekking en hoofdpunten van de kritiek in dit artikel.

Graag voldoen wij aan dit verzoek. Daarbij stellen wij vast dat de voorgestelde strafbepaling, die bij amendement in het wetsvoorstel is opgenomen, door de auteur van het artikel niet negatief wordt gewaardeerd. Zoals hijzelf verwoordt, zijn overwegingen van systematiek en consistentie bij de waardering van belang maar niet doorslaggevend. Van belang voor de waardering is vooral of de bepaling strafwaardig gedrag omschrijft. De auteur wil de aandacht vestigen op het belang van een systematische doordenking van de strafbaarstellingen van gedragingen in de voorfase en stelt niet ter discussie of de bepaling strafwaardig gedrag omschrijft.

Een vermeende inconsistentie waarop in het artikel gewezen wordt, is dat de voorgestelde strafbepaling alleen betrekking heeft op het gelegenheid, middelen of inlichtingen verschaffen tot het plegen van geweld tegen personen of goederen, en niet op het gelegenheid, middelen of inlichtingen verschaffen tot het plegen van andere misdrijven. Voor de uitleg hiervan is het van belang de achtergrond van het amendement in ogenschouw te nemen. Zoals in de toelichting op het amendement tot uitdrukking is gebracht, en ook aan de orde is geweest tijdens de behandeling van het wetsvoorstel (Handelingen II, 18 maart 2009, blz. 65–5192/93), ging het de indieners van het amendement erom bepaalde gedragingen voorafgaand aan openlijke geweldpleging strafbaar te stellen. Zij wilden hiermee de toepassing van opsporingsbevoegdheden mogelijk maken. In de praktijk doet zich namelijk de situatie voor dat de politie beschikt over informatie dat hooligans afspraken maken over openlijke geweldpleging, maar dat de politie dit niet kan opsporen. De politie weet dan dat er iets ophanden is, maar kan geen gerichte actie ondernemen, terwijl de openlijke geweldpleging een groot gevolg kan hebben voor de veiligheid van personen en goederen. Het gaat dan om het via telefoon, sms, e-mail of (verborgen) internetsites oproepen tot geweldpleging en het verschaffen van gelegenheid daartoe door het afspreken van plaatsen en tijdstippen. In «Rellen om te rellen» van Politie en Wetenschap en Bureau Beke in de reeks politiekunde (2009, nr. 25) wordt gewezen op het ontbreken van bijzondere bevoegdheden om preventief te kunnen ingrijpen bij grootschalige openbareordeverstoringen. Ook in de brief van de Minister van Justitie van 27 juni 2008 (Kamerstukken II 2007/2008, 25 232, nr. 55) komt dit aan de orde. Daarin is reeds verwoord dat het van belang is dat, wanneer de politie beschikt over informatie dat openlijke geweldpleging wordt beraamd, tijdige opsporing van deze activiteiten mogelijk is, zodat geweldpleging kan worden voorkomen en bestraffing van de aanstichters kan volgen. Gelet op deze achtergrond is te verklaren dat de voorgestelde strafbepaling is beperkt tot geweldpleging. Immers, de strafbaarstelling moet niet verder gaan dan hetgeen maatschappelijk noodzakelijk is. Het uitlokken, oproepen en gelegenheid verschaffen tot het plegen van geweld doet zich helaas in deze tijd veelvuldig voor en leidt tot maatschappelijk onaanvaardbare gevolgen. Om die reden kunnen wij de invoering van een nieuwe strafbepaling onderschrijven.

De voorgestelde strafbepaling moet worden gezien in relatie tot de wens van de Tweede Kamer – die wij delen – om de gedragingen ter

voorbereiding van openlijke geweldpleging strafbaar te stellen. Het betreft een bijzondere strafbepaling en geen algemene bepaling betreffende de voorbereiding van strafbare feiten. Er is dan ook, anders dan het NJB-artikel schetst, niet zozeer sprake van twee verschillende regimes als het gaat om gedragingen die vooraf kunnen gaan aan geweldplegingen. De voorgestelde strafbepaling geeft een aanvulling op zowel artikel 141 als artikel 46 Sr. Gevolg is wel, zoals het NJB-artikel aangeeft, dat het voorhanden hebben van een stok om openlijk geweld te plegen niet strafbaar is, maar het geven van een stok om hiertoe over te gaan wel. Inderdaad valt de voorbereiding van openlijke geweldpleging niet onder artikel 46 Sr en valt het verschaffen van gelegenheid daartoe wel onder de nieuw voorgestelde strafbepaling. In beide gevallen geldt echter dat het bewijs daarvan lastig is, omdat de aanwezigheid van een stok of ander voorwerp waarmee geslagen kan worden, zoals een fles of een stuk gereedschap, als zodanig niets zegt over de voorbereiding van geweld. Dat ligt anders bij het bevorderen van geweldpleging door het verschaffen van inlichtingen en het verschaffen van gelegenheid door het afspreken van tijdstippen en plaatsen, waarop de voorgestelde strafbepaling mede ziet. Dergelijke gedragingen zijn voor de problematiek van de openlijke geweldpleging, die de aanleiding vormt voor het amendement, van meer betekenis. Kenmerkend voor grootschalige openbareordeverstoringen zoals deze tot nu toe bij herhaling zijn voorgekomen, is namelijk dat men tracht om met moderne communicatiemiddelen een grote groep mensen op de been te brengen die met elkaar tot geweldpleging overgaan. In deze fase zijn er doorgaans geen fysieke middelen voorhanden die bij een eventuele rel gebruikt gaan worden. Juist in deze fase is het voor de politie van belang om inzicht te krijgen in de aard en de omvang van het risico.

Zoals in het artikel van prof. Keulen tot uitdrukking komt, kent het Wetboek van Strafrecht reeds verschillende strafbaarstellingen van gedragingen in de voorfase. Deze hebben alle hun eigen ontstaansgeschiedenis, zoals eveneens in het artikel naar voren komt. Fundamenteel nieuw is daarmee de thans voorgestelde strafbaarstelling niet. Integendeel, in beginsel sluit zij goed aan bij de reeds bestaande strafbepalingen.

3. De leden van de CDA-fractie menen dat via amendering de reikwijdte van het wetsvoorstel spectaculair is uitgebreid. Alle afzonderlijke individuen die herhaaldelijk de openbare orde verstoorden, vallen er nu ook onder. Daarom is het van belang te weten of bijvoorbeeld muzikanten die herhaaldelijk zonder vergunning bij het station spelen, ordeverstoorers zijn aan wie een meldingsplicht of een stationsverbod van maximaal één jaar kan worden opgelegd onder deze wet. Deze leden wensen een uitgebreider antwoord op de vraag welk handelen van individuele personen in dit verband als verstoring van de openbare orde kan worden gezien.

Met betrekking tot overlast van individuen kan de burgemeester een gebiedsverbod of meldingsplicht opleggen aan een persoon die herhaaldelijk de openbare orde heeft verstoord, bij ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde. Er moet derhalve aan de volgende drie elementen worden getoetst: «verstoring van de openbare orde», «herhaaldelijk» en «ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde».

Verstoring van de openbare orde is geen vast omliggend begrip, al was het maar omdat altijd rekening moet worden gehouden met de specifieke omstandigheden van het geval. Verwezen kan worden naar het ook door de leden van de CDA-fractie aangehaalde arrest van de Hoge Raad van 30 januari 2007 (LJN: AZ2104), in het bijzonder rechtsoverweging 3.4.1: «*Het begrip «verstoring van de (openbare) orde» in*

*genoemde bepaling<sup>1</sup> is niet nader omlijnd. De beantwoording van de vraag of daarvan sprake is, zal dus moeten worden beantwoord aan de hand van het normale spraakgebruik, met inachtneming van de specifieke omstandigheden van het geval. Wil van een dergelijke verstoring kunnen worden gesproken, dan zal het moeten gaan om een verstoring van enige betekenis van de normale gang van zaken in of aan de desbetreffende openbare ruimte.»*

In zijn conclusie voorafgaand aan voornoemd arrest, citeert de procureur-generaal de omschrijving van het begrip openbare orde van advocaat-generaal s'Jacob (1966): *«De openbare orde (...) is de normale gang van het maatschappelijk leven op een bepaalde plaats en onder de gegeven omstandigheden. Wanneer iemand zich zodanig gedraagt of anderen tot zodanig gedrag brengt, dat de gang van het maatschappelijk leven op een bepaalde plaats naar de omstandigheden abnormaal wordt, dan verstoort hij de openbare orde, ongeacht of de andere ter plaatse aanwezige personen in enig opzicht zijn tegenstanders dan wel zijn medestanders zijn.»* De openbare orde is in deze definitie een plaatsgebonden fenomeen: het gaat om de gang van het maatschappelijk leven zoals die op een bepaalde plaats, onder de omstandigheden van het moment – de objectieve bestemming die de openbare ruimte op een bepaald moment heeft – als normaal heeft te gelden. De procureur-generaal geeft in zijn conclusie voorafgaand aan het arrest van de Hoge Raad van 2007 het volgende voorbeeld. Als op het Lange Voorhout in Den Haag een manifestatie wordt georganiseerd om de Koningin toe te juichen, dan vormt de geluidsoverlast die dat gejuich voor de omwonenden oplevert, geen verstoring van de openbare orde. Zou daarentegen sprake zijn van een plechtigheid waarbij de gevallen uit de Tweede Wereldoorlog worden herdacht, dan vormt het maken van lawaai wél een verstoring van de openbare orde.

In het voorlopig verslag en het nader voorlopig verslag noemen de leden van de CDA-fractie bij wijze van voorbeeld verschillende gedragingen, waarvan zij graag expliciet vernemen of deze kunnen worden aangemerkt als een verstoring van de openbare orde. Onder verwijzing naar hetgeen hiervoor is opgemerkt over het begrip openbare orde, reageren wij hierop als volgt:

- Dronkenschap in de openbare ruimte kan veelal worden aangemerkt als een verstoring van de openbare orde, zeker indien men zich onder invloed van alcohol liederlijk of aanstootgevend gedraagt.
- Het tonen van een geslachtsdeel aan kinderen of aan andere niets vermoedende voorbijgangers («potloodventers») behoort beslist niet tot de normale gang van zaken in de openbare ruimte en moet dus worden aangemerkt als een verstoring van de openbare orde. Bovendien is hier sprake van een strafbaar feit (openbare schennis van de eerbaarheid, art. 239 Sr).
- Nachtbraken met lawaai en zingen zal in de meeste gevallen kunnen worden aangemerkt als een verstoring van de openbare orde. In een doorgaans rustige woonwijk zal daarvan eerder sprake zijn dan in een doorgaans druk en rumoerig uitgaansgebied (de specifieke omstandigheden van het geval).
- Een muzikant die zonder vergunning bij een station speelt, overtreedt de APV. Dit feit vormt op zichzelf echter niet altijd een verstoring van de openbare orde. Ook daarvoor zijn de specifieke omstandigheden van het geval doorslaggevend, waarbij kan worden gedacht aan geluidsoverlast, het hinderlijk bedelen om geld, het hinderen van het (voetgangers)verkeer e.d.
- «Donderjagers» in de tram verstoren niet de openbare orde, maar de orde en rust in het openbaar vervoer. Voor de handhaving daarvan is niet de burgemeester verantwoordelijk, maar de

---

<sup>1</sup> Artikel 76, eerste lid, APV 's-Gravenhage 1982, geplaatst in Hoofdstuk II (Openbare Orde): *«Onverminderd het bepaalde in de artikelen 424, 426bis van het Wetboek van Strafrecht is het verboden, op of aan de openbare weg of in een voor het publiek toegankelijk bouwwerk op enigerlei wijze de orde te verstoren, personen lastig te vallen of te vechten.»*

vervoerder, die in dat kader over publiekrechtelijke bevoegdheden beschikt. Uiteraard is bij het tegengaan van overlast in het openbaar vervoer een goede samenwerking tussen onder andere de gemeente, de vervoerder en de politie wel van groot belang. Het overlastgevend gedrag van bepaalde personen zal zich in de regel immers niet beperken tot het openbaar vervoer.

- Wildplassen zal in de regel moeten worden aangemerkt als een verstoring van de openbare orde. Veelal zal dit gedrag ook strafbaar zijn gesteld in de APV.
- Het aanbrenge van graffiti in de openbare ruimte of op onroerende zaken die vanaf de weg zichtbaar zijn, leidt tot verloedering van de openbare ruimte en is om die reden in de meeste APV's strafbaar gesteld. Of daarbij ook sprake is van een verstoring van de openbare orde, zal – evenals dat het geval is bij het hiervoor genoemde voorbeeld van muzikanten zonder vergunning – afhangen van de omstandigheden van het geval.
- Het enkele rondhangen in een winkelcentrum levert nog geen verstoring van de openbare orde op. Dit wordt anders als het rondhangen gepaard gaat met bijvoorbeeld intimidatie van andere bezoekers (najouwen, het maken van seksueel getinte opmerkingen e.d.) of met vernielingen.

Het verstoren van de openbare orde kan – en zal vaak – mede bestaan uit het plegen van strafbare feiten (vernieling, openbare dronkenschap, overtreding van de APV), maar dat is op zichzelf niet bepalend voor het antwoord op de vraag of er sprake is van een verstoring van de openbare orde.

Het volgende element waaraan moet worden getoetst is «herhaaldelijk». Hiermee wordt in het voorgestelde artikel 172a van de Gemeentewet tot uitdrukking gebracht dat er een patroon moet zitten in de ordeverstoringen van een bepaalde individu (of groep). In de toelichting wordt in dit kader gesproken van structurele overlast. Incidentele overlast van een bepaalde persoon (of groep) is niet voldoende grond om een bevel als bedoeld in het voorgestelde artikel 172a van de Gemeentewet te geven. Ook hierbij geldt dat de omstandigheden van het geval, waaronder de aard en de ernst van de overlast, de bepalende factor vormen. Het valt daarom niet exact aan te geven hoe vaak de openbare orde moet zijn verstoord alvorens kan worden gesproken van het herhaaldelijk verstoren van de openbare orde.

Bovendien zal er sprake moeten zijn van ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde, met andere woorden: er moeten duidelijke aanwijzingen zijn dat betrokkene zijn ordeverstoring gedrag zal voortzetten als niet wordt ingegrepen. Deze aanwijzingen kunnen zijn gelegen in het gedrag van betrokkene in de afgelopen periode. Indien iemand zich bij voortdurende schuldigheid heeft gemaakt aan ordeverstoring gedrag en daar blijktens zijn dossier al meermalen op is aangesproken, zou daaruit de ernstige vrees kunnen worden afgeleid dat betrokkene zijn ordeverstoring gedrag niet op eigen initiatief of met «zachte» drang zal staken.

Tot slot wijzen wij er met nadruk op dat ook het voorgestelde artikel 172a van de Gemeentewet proportioneel moet worden toegepast. De maatregel mag niet zwaarder zijn dan nodig is om de openbare orde te herstellen. Dus zelfs als er sprake is van herhaalde verstoring van de openbare orde en ernstige vrees voor voortzetting daarvan, kan nog niet zonder meer een maatregel voor een periode van drie maanden worden opgelegd. De burgemeester zal de omvang van het gebiedsverbod, het groepsverbod of de meldingsplicht alsmede de duur van de maatregel moeten motiveren. Voor een eventuele verlenging geldt hetzelfde.

4. Het is voor de leden van de CDA-fractie van groot belang om nu

precies te weten wat overblijft voor de gemeente om in autonomie, *nadat* het voorstel wet is geworden, op het terrein van de openbareordehandhaving nog te regelen. Zij vragen of zij het goed begrepen hebben dat in een posterieure verordening geen meldingsplicht of groepsverbod van welke vorm of duur ook ter handhaving van de openbare orde kan worden gecreëerd. Zij vragen verder of het juist is dat meldingsplichten of groeps- of gebiedsverboden die berusten op thans bestaande verordeningen, binnen een gemeente blijven gelden en ook geamendeerd kunnen worden terwijl buurgemeenten die daar tot nu niet toe zijn overgegaan dat straks ook niet meer kunnen. Het lijkt deze leden van groot belang dat precies duidelijk wordt wat na aanvaarding van dit wetsvoorstel nog is overgebleven aan autonomie op het punt van regelstelling ter handhaving van de openbare orde om via verordeningen bevoegdheden voor de burgemeester te scheppen om verwijderbevelen, gebiedsontzeggingen, samenscholings- en groepsverboden en meldingsplichten op te leggen.

De mogelijkheid van de gemeenteraad om bij verordening te voorzien in de bevoegdheid van de burgemeester om bevelen te geven ter handhaving van de openbare orde (verwijderbevel, gebiedsontzegging) wordt als gevolg van de inwerkingtreding van het wetsvoorstel nadat het tot wet zal zijn verheven niet beperkt. Voor anterieure verordeningen – verordeningen die van kracht zijn op het tijdstip van inwerkingtreding van het wetsvoorstel is dit geregeld in het voorgestelde artikel IIIA, dat een expliciete uitzondering bevat op artikel 122 van de Gemeentewet. Voor posterieure verordeningen – verordeningen of wijzigingen van verordeningen die van kracht zullen worden na inwerkingtreding van het wetsvoorstel – is zulks neergelegd in de aanhef van het voorgestelde artikel 172a, eerste lid, van de Gemeentewet. Wij verwijzen de leden van de CDA-fractie naar de toelichting op het amendement-De Wit (Kamerstukken II 2008/09, 31 467, nr. 22):

*«Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling dat de voorgestelde wijzigingen ertoe zullen leiden dat de ruimte voor toepassing van de lichte bevelsbevoegdheid (artikel 172, derde lid) en de mogelijkheid van het opleggen van verblijfsverboden e.d. op grond van de algemene plaatselijke verordening (APV) worden beperkt. Artikel 172a creëert een nieuwe bevoegdheid, zonder de bestaande mogelijkheden aan te tasten. Om iedere mogelijke onduidelijkheid daaromtrent weg te nemen, wordt deze bedoeling expliciet in artikel 172a vastgelegd door het toevoegen van de zinsnede «Onverminderd artikel 172, derde lid, en hetgeen bij gemeentelijke verordening is bepaald omtrent de bevoegdheid van de burgemeester om bevelen te geven ter handhaving van de openbare orde».*

*Het nieuwe artikel IIIa voorkomt dat bepalingen in de APV die betrekking hebben op de bevoegdheid van de burgemeester om bij verstoring van de openbare orde gebieds- en verblijfsverboden e.d. op te leggen, van rechtswege vervallen bij de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Dat is, zoals hiervoor gezegd, niet de bedoeling. De APV moet blijven gelden voor onder meer lichtere vormen van overlast door individuen en in situaties waarin het opleggen van zwaardere maatregelen (nog) niet nodig wordt geacht.»*

Een meldingsplicht impliceert een verdergaande inbreuk op de bewegingsvrijheid en vergt daarom een expliciete grondslag in de wet in formele zin. Een meldingsplicht kan niet op het niveau van gemeentelijke verordening worden geregeld, en het wetsvoorstel brengt daarin geen verandering. Het groepsverbod, bedoeld in het voorgestelde artikel 172a van de Gemeentewet, is een ander soort verbod (persoonsgericht, opgelegd bij beschikking van de burgemeester) dan het algemeen geldende samenscholingsverbod krachtens de APV (algemeen

verbindend voorschrift). Een groepsverbod krachtens het wetsvoorstel kan worden opgelegd, ook indien de APV een samenscholingsverbod bevat.

Uit de jurisprudentie blijkt niet ondubbelzinnig wat de maximumduur mag zijn van een gebiedsverbod krachtens de APV. Aangenomen mag worden dat deze grens ergens tussen de acht en twaalf weken ligt. Mogelijk zal de jurisprudentie hier in de toekomst meer duidelijkheid over verschaffen. In ieder geval zal het wetsvoorstel hier voor wat betreft de APV-bepalingen geen verandering in brengen.

5. De leden van de CDA-fractie hebben in de memorie van antwoord waar het gaat om verstoring van de openbare orde door kinderen tot en met elf jaar, nog onvoldoende duidelijkheid verkregen over de vraag wanneer de situatie ontstaat waarin de burgemeester een zorgbevel kan uitvaardigen. Het is deze leden nog niet duidelijk wat een verstoring door een kind van de openbare orde constitueert. De regering spreekt afwisselend over «een afwijking van de normale gang van zaken in de publieke ruimte» en over «strafbare feiten waardoor de openbare orde ernstig wordt verstoord» (p. 12). De wettekst spreekt na amendering over «verstoring van de openbare orde» sec. De considerans spreekt over «ernstige overlast». Deze leden hebben overigens gereede twijfel of het voorstel de burgemeester de bevoegdheid te geven zorgbevelen als voorgesteld ten aanzien van kinderen tot en met elf jaar uit te vaardigen, aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit voldoet. Zij vragen de regering of het gecombineerde nu reeds bestaande instrumentarium dan onvoldoende is.  
Alvorens op deze vragen in te gaan, willen wij met klem benadrukken dat de door de leden van de CDA-fractie gebruikte term «zorgbevel» in dit verband onjuist is voor zover daarmee de suggestie wordt gewekt dat de burgemeester zich inhoudelijk kan bemoeien met de zorg van ouders voor hun kinderen. Het bevel van de burgemeester kan slechts inhouden dat ouders ervoor moeten zorgen ofwel dat hun kind zich niet onbegeleid in een nader aan te wijzen gebied (straat, plein, buurt) bevindt ofwel dat hun kind zich tussen 20:00 en 06:00 uur niet onbegeleid op straat bevindt.  
Het bevel heeft tot doel de handhaving van de openbare orde. Hiervoor – bij het antwoord op vraag 3 – zijn wij reeds uitgebreid ingegaan op het begrip verstoring van de openbare orde. Wat daar is gesteld, is in zijn algemeenheid tevens van toepassing op verstoring van de openbare orde door kinderen. De beantwoording van de vraag of er sprake is van een verstoring van de openbare orde door kinderen, zal dus moeten worden beantwoord aan de hand van het normale spraakgebruik, met inachtneming van de specifieke omstandigheden van het geval (arrest van de Hoge Raad van 30 januari 2007). De openbare orde is de normale gang van het maatschappelijk leven op een bepaalde plaats en onder de gegeven omstandigheden (definitie van advocaat-generaal s'Jacob (1966)). Kinderen gedragen zich nu eenmaal anders dan volwassenen. Het maakt voor de vraag of er sprake is van een verstoring de openbare orde dus verschil of bijvoorbeeld een groep volwassenen luid schreeuwend over straat loopt of dat een groep kinderen bij het spelen schreeuwt en rent. Voor kinderen is dit normaal gedrag, voor volwassenen niet. In het geval van volwassenen zal er daarom al snel sprake kunnen zijn van verstoring van de openbare orde, terwijl in het geval van kinderen de drukte kan worden aangemerkt als behorend tot «de normale gang van het maatschappelijk leven». Helaas zijn er ook groepen kinderen die zich in een buurt misdragen met bedreigingen, vernielingen en andere vormen van extreme overlast. Op dergelijk gedrag ziet het voorgestelde artikel 172b van de Gemeentewet. Het ziet nadrukkelijk niet op spelende kinderen, ook niet als zij bij het spelen enige geluidsoverlast zouden



veroorzaken, maar op groepen kinderen die herhaaldelijk de openbare orde verstoren door middel van bedreigingen, vernielingen e.d. Wij zijn van mening dat het gebruik van het voorgestelde artikel 172b van de Gemeentewet in die gevallen voldoet aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit.

Het huidige instrumentarium op het gebied van de handhaving van de openbare orde biedt de burgemeester geen specifieke mogelijkheden om op te treden tegen ordeverstoringen door groepen kinderen jonger dan twaalf jaar. De instrumenten die de leden van de CDA-fractie noemen – bevelen op grond van artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet, noodbevelen, noodverordeningen, bevelen op grond van artikel 174 van de Gemeentewet, alsmede gemeentelijke verordeningen waaronder verwijder- en gebiedsbevelen – gelden weliswaar ook voor kinderen jonger dan twaalf jaar, maar indien een kind zich daar niet aan houdt, is strafrechtelijke handhaving maar beperkt mogelijk omdat een kind jonger dan twaalf jaar niet strafrechtelijk kan worden vervolgd. Wel kan een kind worden staande gehouden en worden meegenomen voor verhoor (artikel 487 Sv). Tot een strafrechtelijke straf of maatregel kan het echter niet komen. Daarom is in het wetsvoorstel gekozen voor een maatregel die zich niet tot kinderen richt, maar tot hun ouders en verzorgers.

De leden van de CDA-fractie wijzen daarnaast nog op het familierecht en op de mogelijkheid de Kinderbescherming en de Jeugdzorg in te schakelen.

Een bevel op grond van het voorgestelde artikel 172b van de Gemeentewet is een ordemaatregel, uitsluitend gericht op het handhaven van de openbare orde in een bepaald gebied. Het kan niet de onderliggende oorzaken van het «wangedrag» wegnemen, en is daar ook niet voor bedoeld. Een maatregel op grond van het voorgestelde artikel 172b van de Gemeentewet zal dan ook altijd onderdeel zijn van een bredere aanpak, waar ook maatregelen gericht op gedragsbeïnvloeding van de betrokken jeugdigen en hun ouders met inschakeling van Kinderbescherming en/of Jeugdzorg deel van uitmaken.

6. De leden van de CDA-fractie vragen of in beginsel voor ieder evenement een meldingsplicht kan worden opgelegd aan een persoon die herhaaldelijk individueel of groepsgewijs de openbare orde heeft verstoord. Zij vragen of de burgemeester daartoe aannemelijk dient te maken dat er een ernstige vrees kan bestaan dat deze persoon dit specifieke evenement (bijvoorbeeld een popconcert) zal verstoren, of dat het voldoende is om op grond van «past performance» aannemelijk te maken dat de betrokken figuur een algemene dispositie bezit voor ordeverstoring.

De meldingsplicht geldt inderdaad niet alleen voor voetbalwedstrijden, maar kan ook bij andere evenementen worden opgelegd indien aan de wettelijke criteria is voldaan. Het moet dus gaan om een persoon die herhaaldelijk individueel of groepsgewijs de openbare orde heeft verstoord of bij groepsgewijze verstoring van de openbare orde een leidende rol heeft gehad, én er moet ernstige vrees bestaan voor verdere verstoring van de openbare orde. Op de criteria «herhaaldelijk» en «verstoring van de openbare orde» is hiervoor reeds uitgebreid ingegaan. Met betrekking tot het criterium «ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde» is hiervoor reeds opgemerkt dat er aanwijzingen moeten zijn dat betrokkene zijn ordeverstoring gedrag zal voortzetten als niet wordt ingegrepen, en dat deze aanwijzingen kunnen zijn gelegen in het gedrag van betrokkene in de afgelopen periode. Indien bijvoorbeeld kan worden aangetoond dat betrokkene zich in het (recente) verleden herhaaldelijk heeft misdragen bij voetbalwedstrijden, kan daaruit de ernstige vrees worden afgeleid dat hij dat ook zal doen bij andere grote evenementen die zich daarvoor

lenen. De recente ongeregelheden in Hoek van Holland zijn daarvan een voorbeeld. Daarnaast zal de burgemeester bij het opleggen van een meldingsplicht ten tijde van een bepaald evenement aannemelijk moeten maken dat er een reëel risico bestaat voor ordeverstoringen bij dat evenement. Dit kan bijvoorbeeld worden gebaseerd op ervaringen uit het verleden met betrekking tot het desbetreffende evenement of op aanwijzingen dat betrokkene voornemens is samen met (andere) notoire onruststokers het evenement te bezoeken.

7. De leden van de CDA-fractie vragen de regering of de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit niet meebrengen dat het bevel moet eindigen wanneer de persoon niet langer een bedreiging van de openbare orde kan zijn door welke omstandigheid dan ook. Het gaat bij deze bevelen toch zoals ook de regering betoogt niet om leedtoevoeging dat aan het strafrecht is voorbehouden, maar om een bestuurlijke maatregel die gericht is op de handhaving van de openbare orde. Wij verwijzen deze leden naar het voorgestelde artikel 172a, zevende lid, van de Gemeentewet, waarin is bepaald dat het bevel wordt ingetrokken zodra het niet langer nodig is ter voorkoming van verdere verstoringen van de openbare orde. Dit is geen discretionaire bevoegdheid: de burgemeester is verplicht het bevel in te trekken – of ten gunste van betrokkene te wijzigen – indien aan de voorwaarden van het voorgestelde artikel 172a, zevende lid, van de Gemeentewet is voldaan. De burgemeester moet dit in beginsel uit eigen beweging doen, maar het staat betrokkene natuurlijk ook vrij de burgemeester te verzoeken het bevel in te trekken als hij van mening is dat de grond voor intrekking, bedoeld in het voorgestelde artikel 172a, zevende lid, van de Gemeentewet zich voordoet.

8. De leden van de CDA-fractie nodigen de regering uit wat verder in te gaan op de vraag hoeveel lokale differentiatie bij de clausulering van grondrechten wenselijk wordt geoordeeld. Bij de jongste algemene grondwetsherziening van 1983 leek de regering er nog van overtuigd dat het in het belang van een goede grondrechtbescherming nodig was dat hier een hoofdrol lag voor de wetgever en niet voor lokale autoriteiten. Veel discretionaire ruimte is toen aan gemeenten onttrokken.

Wij beantwoorden deze vraag graag als volgt. Met de grondwetsherziening van 1983 is de bevoegdheid tot beperking van grondrechten geattribueerd aan primair de wetgever in formele zin, om aldus een optimale grondrechtenbescherming te bereiken (zie o.a. Kamerstukken II 1975/76, 13 872, nr. 3, pp. 20–22)<sup>1</sup>. In het geval een grondwettelijk grondrecht voorziet in de specifieke delegatieterminologie «bij of krachtens», «regels», «regeling» of een werkwoordsverbuiging van «regelen», is de wetgever in formele zin bevoegd om zijn beperkingsbevoegdheid via delegatie over te dragen aan organen van decentrale lichamen. In dat geval dient hij de beperkingsbevoegdheid expliciet over te dragen via een specifieke wetsbepaling, dat wil zeggen een bepaling «waaruit met voldoende duidelijkheid kan worden afgeleid, dat de wetgever bewust een beperkingsbevoegdheid heeft willen toekennen en ten aanzien van een welk grondrecht hij dat heeft gewild» (Kamerstukken II 1975/76, 13 872, nr. 3, pp. 23–24). Een dergelijke bevoegdheidsoverdracht heeft bijvoorbeeld niet plaats gevonden bij het toekennen van de autonome verordenende bevoegdheid aan de gemeenteraad (artikelen 108, 147 en 149 van de Gemeentewet). Evenmin kunnen deze Gemeentewetbepalingen worden aangemerkt als een toepassing van de grondwettelijke grondrechtenclausule «behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet». De voorgestelde artikelen 172a en 172b van de Gemeentewet zijn daarentegen wél in overeenstemming met de hiervoor genoemde grondwettelijke

<sup>1</sup> Zie behalve de grondwetsgeschiedenis, onder andere ook: A.K. Koekoek (red.) *de Grondwet*, derde druk (2000), p. 54–59; M.A.D.W. de Jong, *Orde in beweging. Openbare ordehandhaving en de persoonlijke vrijheid* (2000), p. 108–110; J.M.E. Derks, *De Grondwet en delegatie. Het delegatievraagstuk in constitutioneel perspectief* (1995), p. 92.

beperkingsystematiek van grondrechten. Inherent daaraan is dat zulks lokale differentiatie met zich brengt, dus ook waar het gaat om het onderhavige wetsvoorstel, en evenals dat het geval is bij andere reeds langer bestaande bevoegdheden van de burgemeester met betrekking tot de handhaving van de openbare orde. Dergelijke verschillen tussen gemeenten bij het uitoefenen van een discretionaire bevoegdheid zijn alleszins aanvaardbaar, mits uiteraard de uitoefening van de desbetreffende bevoegdheid plaatsvindt binnen de kaders van de wet, die in dit geval strikt zijn geformuleerd. En hoewel de burgemeester uiteraard op grond van artikel 180 Gemeentewet aan de raad verantwoording verschuldigd is over zijn beleid met betrekking tot het opleggen van de maatregelen, is de ruimte van de raad om de burgemeester inhoudelijk bij te sturen gering. De raad is in geen geval bevoegd nadere regels vast te stellen inzake de uitoefening van deze bevoegdheid. Kortom, van een nieuwe wind is derhalve in zoverre geen sprake.

#### *Vragen van de leden van de SP-fractie*

1. De leden van de SP-fractie merken op dat, indien een minderjarige onder toezicht wordt gesteld, de gezinsvoogd een schriftelijke aanwijzing kan geven gelijk aan de bevelen van het voorgestelde artikel 172b van de Gemeentewet. Zij vragen wat volgens de regering de meerwaarde is van het voorgestelde burgemeestersbevel aan de ouders van twaalfminners.

De ondertoezichtstelling is naar haar aard en doel een andere maatregel dan de maatregel, bedoeld in het voorgestelde artikel 172b van de Gemeentewet. Ondertoezichtstelling is een maatregel van kinderbescherming. Een kind kan onder toezicht worden gesteld indien – kort gezegd – het in zijn ontwikkeling wordt bedreigd, en de ouders er niet in slagen deze bedreiging af te wenden, bijvoorbeeld door de hulp te aanvaarden. De kinderrechter kan de ondertoezichtstelling uitspreken om hulp en steun te verlenen aan ouders en kinderen, om de band tussen ouders en kinderen te herstellen en om een betere opvoedingsituatie te creëren. De ouders houden het gezag over het kind, maar zij moeten over belangrijke beslissingen overleg voeren met het bureau jeugdzorg dat door de kinderrechter is aangewezen. De ouders en de minderjarige moeten bovendien eventuele schriftelijke aanwijzingen van de gezinsvoogdijwerker opvolgen.

Een bevel van de burgemeester op grond van het voorgestelde artikel 172b van de Gemeentewet is geen maatregel van kinderbescherming, maar een ordemaatregel. Het bevel kan worden gegeven indien een twaalfminner herhaaldelijk groepsgewijs de openbare orde heeft verstoord en ernstige vrees bestaat voor verdere verstoring van de openbare orde, en heeft tot doel deze verdere verstoring van de openbare orde te voorkomen. Het bevel van de burgemeester wordt gegeven in het belang van de handhaving van de openbare orde, en niet ter bescherming van het kind.

Omdat ondertoezichtstelling door de kinderrechter het gezag van de ouders beperkt, grijpt het dieper in het gezinsleven in dan een bevel van de burgemeester op grond van het voorgestelde artikel 172b van de Gemeentewet. De burgemeester beoogt met het bevel een eind te maken aan ernstige overlast in de openbare ruimte. Hij kan en mag zich in dit kader niet bemoeien met de opvoeding van het kind.

2. De leden van de SP-fractie vragen waarom de introductie van de bevoegdheid van de burgemeester als bedoeld in artikel 172b van de Gemeentewet «noodzakelijk» is in de zin van het EVRM. Zij wijzen in dit verband op het experiment in de gemeente Utrecht waar straatcoaches twaalfminners na 20:00 uur naar huis brengen. Deze leden vragen zich af of de maatregelen die de burgemeester kan opleggen, nog wel

voldoen aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit als het naar huis brengen door straatcoaches ook zonder burgemeestersbevel lukt. Indien de minderjarige door een straatcoach naar huis wordt gebracht, geschiedt dit op basis van vrijwilligheid. De straatcoach heeft geen bevoegdheid om een persoon een dwingende verplichting op te leggen. Vanzelfsprekend is er geen directe aanleiding om een bevel te geven op grond van het voorgestelde artikel 172b van de Gemeentewet, indien het incidenteel naar huis brengen door de straatcoach voldoende effect sorteert. In gevallen van hardnekkige overlast door twaalfminners, waarbij ook minder vergaande maatregelen zoals het vrijwillig naar huis brengen door de straatcoach geen effect hebben, kan alleen een rechtens afdwingbare maatregel soelaas bieden. Het bevel richt zich tot de ouders en heeft een dwingend karakter. Uiteraard zal ook de uitvoering van deze bevelsbevoegdheid moeten voldoen aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.

3. De leden van de SP-fractie merken op dat de bevelen van de burgemeester in het algemeen gezinnen betreffen waarin de opvoedingsvaardigheden van de ouders en/of hun normen- en waardenpatroon niet sterk zijn ontwikkeld. Zij vragen of ook de regering het belangrijk vindt in deze gezinnen het gezag van de ouders te versterken zodat zij wanordelijkheden en ander ongepast gedrag van hun kinderen kunnen (leren) beteugelen. Zij vragen voorts of de regering niet bang is dat de bevelen van de burgemeester eerder het gezag van de ouders zullen ondermijnen in de ogen van het kind, en dat in deze gezinnen het bevel van de burgemeester ertoe zal leiden dat ouders en kinderen zich gezamenlijk afzetten tegen de gevestigde orde.

Met deze leden zijn wij het eens dat een bevel vaak gezinnen zal treffen die ondersteuning kunnen gebruiken. Indien twaalfminners op straat ernstige overlast veroorzaken, vindt dat immers vaak mede zijn oorzaak in problemen in de thuissituatie. Andere maatregelen buiten de openbareordesfeer, zoals het aanstellen van gezinscoaches, (opvoed)cursussen, interventie door jongerenwerkers en dergelijke, dienen in concrete gevallen evenzeer te worden overwogen. Een combinatie van preventieve en repressieve maatregelen behoort tot de mogelijkheden. Er kan bijvoorbeeld worden gewezen op de gemeente Gouda waar, naar aanleiding van de overlast in de wijk Oosterwei, is gekozen voor een gecombineerde aanpak. Daarbij worden enerzijds gezinscoaches ingezet en anderzijds openbareordemaatregelen getroffen in de vorm van gebiedsverboden en een samscholingsverbod.

Wij verwachten niet dat toepassing van het voorgestelde artikel 172b van de Gemeentewet zal leiden tot het zich afzetten van ouders en kinderen tegen de overheid. Om het zich afzetten tegen de gevestigde orde te voorkomen, is het wel gewenst dat naast het bevel ondersteuning aan het gezin wordt overwogen om het probleem integraal aan te pakken. Mocht dit niet voldoende zijn en mochten ouders er bewust op aansturen dat hun kinderen het bevel negeren, dan zijn deze ouders strafbaar wegens het opzettelijk overtreden van een krachtens wettelijk voorschrift gegeven bevel.

4. De leden van de SP-fractie missen ten enen male een analyse van de problemen. Zij vragen zich af of het bieden van voorzieningen aan jongeren, zoals skatebanen, voetbalveldjes en buurthuizen, niet een betere oplossing biedt. Gemeenten, politie en openbaar ministerie hebben aangegeven behoefte te hebben aan extra instrumenten die kunnen worden ingezet bij bepaalde vormen van hardnekkige overlast. Vooral instrumenten die vroegtijdig kunnen worden ingezet, worden gemist. Incidenten die zich hebben voorgedaan in wijken van verschillende steden – zoals de

Diamantbuurt en Slotervaart (Amsterdam), Kanaleneiland (Utrecht) en Oosterwei (Gouda) – illustreren de behoefte aan het voorgestelde extra instrumentarium. Wij verwijzen deze leden in het bijzonder naar de memorie van toelichting (Kamerstukken II 2007/08, 31 467, nr. 3, pag. 2–5) en de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 2008/09, 31 467, nr. 7, pag. 3).

De ernst van de (groeps)overlast blijkt ook uit objectieve gegevens in de *Veiligheidsmonitor Rijk (VMR)* en de *Integrale Veiligheidsmonitor (IVM)*. In de memorie van toelichting (pag. 2–3) hebben wij aangegeven dat volgens de VMR 2007 iets minder dan één op de zes inwoners zich onveilig voelt op plekken waar groepen jongeren rondhangen. Uit de IVM 2008 blijkt dat overlast door groepen jongeren naar verhouding (nog steeds) de meest gesignaleerde vorm van bedreigende overlast is in de buurt. In de IVM 2008 geeft bijna 11% van de inwoners aan dat dit in hun buurt vaak voorkomt. Hieronder weergave door de jaren heen:

	Veiligheidsmonitor Rijk				IVM 2008*
	2005	2006	2007	2008	VMR 2008-IV
%					
<b>Overlast</b>					
Overlast van groepen jongeren					
Vaak	10,3	9,4	10,1	10,0	10,7
Soms	25,6	24,6	24,6	24,6	24,9
Nooit of bijna nooit	64,1	65,9	65,2	65,4	64,2
Weigert	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Weet niet	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1

\* In het jaar 2008 is de Veiligheidsmonitor Rijk (VMR) vervangen door de Integrale Veiligheidsmonitor (IVM). Door andere vragenlijsten en enquêtetechnieken zijn de cijfers van de VMR (periode 2005–2008) niet zo maar vergelijkbaar met de cijfers uit de IVM 2008. Om die reden is er parallel aan de IVM2008 nog een meting conform de «oude» VMR-methode gehouden (de VMR2008-IV), die wel vergelijkbaar is met de andere VMR-metingen. De resultaten van de VMR 2008-IV staan in deze tabel en zijn overigens ook opgenomen in de publicatie van IVM 2008.

Het zeer recent verschenen rapport *«Problematische jeugdgroepen in Nederland»*<sup>1</sup> illustreert eveneens dat groepsoverlast een serieus probleem is. Uit de in dit rapport beschreven inventarisatie van de bij de politie bekende omvang en aard van de problematische jeugdgroepen in Nederland blijkt dat ons land in het najaar van 2009 in totaal 1 760 problematische jeugdgroepen kent. Specifiek gaat het dan om 1 341 hinderlijke jeugdgroepen (76% van het totaal), 327 overlastgevende jeugdgroepen (19%) en 92 criminele jeugdgroepen (5%). De problematische jeugdgroepen doen zich zowel in verstedelijkte gebieden voor als op het platteland. De hinderlijke jeugdgroepen, waarvan de leden in de groep hinderlijk aanwezig zijn en zich vooral bezighouden met lichte overlast of kleine vernielingen, vormen de lichtste categorie problematische jeugdgroepen. Voor de aanpak van hinderlijke en overlastgevende jeugdgroepen ligt, aldus het rapport, de regie bij de gemeente. De aanpak van criminele jeugdgroepen geschiedt onder regie van het openbaar ministerie.

Uiteraard dienen gemeenten in de aanpak van jeugdoverlast niet alleen oog te hebben voor de problematiek van openbare orde en veiligheid. Gemeenten moeten op basis van de Wet maatschappelijke ondersteuning ook zorgen voor voldoende aantrekkelijke alternatieven voor de straat in de vorm van sportieve, recreatieve en culturele voorzieningen. Ook hun jongerenwerk kan daarbij een rol spelen. Een professioneel jongerenwerker zoekt jongeren op, spreekt hun taal, weet hun vertrouwen te winnen en verwijst hen zo nodig naar hulpverlenende instanties.

<sup>1</sup> *Problematische Jeugdgroepen in Nederland (Omvang, aard en politieproces omschreven)*, Henk Ferwerda en Tom van Ham, Bureau Beke, in opdracht van de Politie, Landelijk Programma Politie jeugdtaak, 25 januari 2010.

6<sup>1</sup>. Ten slotte vragen de leden van de SP-fractie of het probleem niet gewoon wordt veroorzaakt door het feit dat de uitvoering van de ondertoezichtstelling te wensen overlaat en dat er te weinig jeugdzorg op vrijwillige basis beschikbaar is. Zij vragen voorts in hoeverre de Centra voor jeugd en gezin een daadwerkelijke oplossing zijn. De verbetering van de doeltreffendheid van de ondertoezichtstelling heeft de volle aandacht van het kabinet. De nieuwe werkwijze voor de uitvoering van de ondertoezichtstelling (Deltamethode) wordt landelijk ingevoerd, inclusief de verlaging van de *caseload*. Daarnaast wordt momenteel hard gewerkt aan het wegwerken van de wachtlijsten in de jeugdzorg. Tevens is vorig jaar het voorstel van wet tot wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, de Wet op de jeugdzorg en de Pleegkinderenwet in verband met herziening van de maatregelen van kindbescherming (32 015) bij de Tweede Kamer ingediend. Ook kan gewezen worden op het vorig jaar bij de Tweede Kamer ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Wet op jeugdzorg in verband met het opnemen van een gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de jeugdketen (31 977). Hiermee krijgen gemeenten de regie over de jeugdketen en daarmee ook de opdracht voor sluitende samenwerkingsafspraken voor de instellingen die zich met overlastgevende jeugd bezighouden. De Centra voor jeugd en gezin moeten zich ontwikkelen tot een laagdrempelig inlooppunt in de buurt, waar gezinnen terecht kunnen voor ondersteuning met alledaagse opvoedproblemen. Door de inzet van vroegtijdige hulp kan het gebruik van zwaardere zorg worden voorkomen.

#### *Vragen van de leden van de fracties van D66 en OSF*

De leden van de fracties van D66 en OSF komen terug op het begrip «voor het publiek toegankelijke plaatsen» in het voorgestelde artikel 172b, eerste lid, onderdeel b, van de Gemeentewet. Deze leden vragen nogmaals of het om wetsystematische redenen niet meer voor de hand ligt aan te sluiten bij het in de Wet openbare manifestaties gedefinieerde begrip «openbare plaats», zoals ook is gebeurd in artikel 151c van de Gemeentewet. Zij vragen of de daarmee gepaard gaande – geringere – aantasting van de burgerlijke vrijheden niet in een meer redelijke verhouding tot het beoogde doel komt te staan.

Wij onderkennen, zoals wij dat ook al in de memorie van antwoord hebben gedaan, dat het begrip «voor het publiek toegankelijke plaats» een ruimere strekking heeft dan het begrip «openbare plaats». Plaatsen die openstaan voor het publiek, maar waarvan het verblijf door de gerechtigde aan een bepaald doel is verbonden, zijn niet openbaar – zoals de straat – maar wel voor het publiek toegankelijk. Voorbeelden hiervan zijn: stadions, postkantoren, winkels, theaters, restaurants en cafés. Een bevel van de burgemeester op grond van het voorgestelde artikel 172b, eerste lid, onderdeel b, van de Gemeentewet geldt derhalve ook voor laatstgenoemde plaatsen. Het gaat hierbij echter niet om een gebiedsverbod voor het kind – de burgemeester kan een twaalfminder uiteraard niet verbieden om voor zijn moeder naar de bakker te gaan – maar om een opdracht aan de ouders of verzorgers om ervoor te zorgen dat hun kind zich 's avonds na acht uur niet *onbegeleid* op de hiervoor bedoelde plaatsen bevindt, zulks ter voorkoming van verdere verstoring door de openbare orde door het desbetreffende kind. Mits aan de wettelijke voorwaarden voor het geven van het bevel is voldaan, achten wij een dergelijke maatregel alleszins proportioneel.

De leden van de fracties van D66 en OSF verwijzen naar het artikel «*De Voetbalwet, Ongekende mogelijkheden*» van prof. mr. dr. J.G. Brouwer en prof. mr. A.E. Schilder (Tijdschrift voor Sport en Recht 2009–3), waarin

---

<sup>1</sup> Vraag 5 ontbreekt in het nader voorlopig verslag.

wordt gesteld dat de burgemeester als gevolg van de amendering door de Tweede Kamer de samenloopregeling van het voorgestelde artikel 172a, derde lid, van de Gemeentewet met betrekking tot het gebiedsverbod en het groepsverbod gemakkelijk kan ontwijken, omdat hij deze bevelen ook op basis van de APV kan geven, indien aan de materiële voorwaarden is voldaan. In het wetsvoorstel is, tegelijk met de uitbreiding van de reikwijdte tot individuele ordeverstoringen, immers vastgelegd dat bepalingen in de APV omtrent de bevoegdheid van de burgemeester om bevelen te geven ter handhaving van de openbare orde, niet vervallen. Het onbedoeld gevolg hiervan is, zo wordt in het artikel gesteld, dat een burgemeester volledig autonoom kan opereren bij het geven van een gebieds- of groepsverbod, en zelfs een krachtens de APV gegeven stadionomgevingsverbod kan combineren met een meldingsplicht. De leden van de fracties van D66 en OSF wijzen er in dit verband op dat een meldingsplicht vanwege de grondwettelijke beperkingssystematiek niet bij APV kan worden geregeld. Zij vragen hoe de regering dit onbedoelde, vergaande effect van het geamendeerde voorstel beoordeelt, en vragen daarbij nadrukkelijk aandacht te besteden aan het rechtsstatelijke perspectief van de bescherming van de burgerlijke vrijheden.

De samenloopregeling, bedoeld in het voorgestelde artikel 172a, derde lid, van de Gemeentewet houdt kort gezegd in dat de burgemeester geen gebieds- of groepsverbod kan opleggen als de officier van justitie al een gebiedsverbod voor hetzelfde gebied heeft opgelegd krachtens het voorgestelde artikel 509hh Sv. Deze samenloopregeling geldt alleen voor de gebieds- en groepsverboden krachtens het voorgestelde artikel 172a van de Gemeentewet, en niet voor gebiedsontzeggingen die door de burgemeester worden opgelegd krachtens de APV (het groepsverbod is een nieuw instrument dat niet krachtens de APV wordt opgelegd, maar krachtens het voorgestelde artikel 172a van de Gemeentewet). Daarbij moet worden bedacht dat gebiedsontzeggingen krachtens de APV veelal van kortere duur zijn. Bovendien zal daarbij niet altijd sprake zijn van strafbare feiten waardoor de openbare orde *ernstig* is verstoord in de zin van het voorgestelde artikel 509hh, eerste lid, Sv. Daar komt nog bij dat het opleggen van kortdurende gebiedsontzeggingen dikwijls door de burgemeester is gemandateerd aan politieambtenaren. Dit alles maakt een verplichting tot voorafgaand overleg in alle gevallen waarin de burgemeester overweegt krachtens de APV een gebiedsontzegging op te leggen, weinig zinvol en zelfs contraproductief.

Overigens betekent het ontbreken van een wettelijke samenloopregeling voor gebiedsontzeggingen krachtens de APV niet dat de burgemeester volstrekt autonoom kan opereren. Ook gebiedsontzeggingen krachtens de APV worden immers strafrechtelijk gehandhaafd (artikel 184 Sr.). Zeker als het gaat om gebiedsontzeggingen voor een wat langere duur, ligt het voor de hand dat de burgemeester vooraf overleg pleegt met de officier van justitie, hetgeen gewoonlijk ook gebeurt. Het gaat immers veelal om een combinatie van gebiedsgerichte en persoonsgerichte interventies ter bestrijding van overlast en criminaliteit, waarbij zowel bestuurlijke als strafrechtelijke instrumenten worden ingezet.

Het wetsvoorstel sluit inderdaad niet uit dat een meldingsplicht wordt opgelegd in combinatie met een gebiedsontzegging krachtens de APV, zoals een stadionomgevingsverbod. Voor het opleggen van de meldingsplicht is een expliciete wettelijke grondslag voorzien in een wet in formele zin; bij APV kan deze inderdaad niet worden opgelegd. Deze wettelijke grondslag sluit niet uit dat de meldingsplicht wordt gecombineerd met andere maatregelen zoals een gebiedsontzegging krachtens de APV. Voor de beoordeling van de proportionaliteit van een meldingsplicht en een gebiedsontzegging gezamenlijk in een concreet geval, moeten enerzijds

het gevolg van deze maatregelen voor de vrijheid van de betrokkenen en anderzijds de effectiviteit van de maatregelen natuurlijk in hun onderlinge samenhang worden gezien.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
G. ter Horst

De minister van Justitie,  
E. M. H. Hirsch Ballin