

Vergaderjaar 2014–2015

33 882

Wijziging van de Gemeentewet en het Wetboek van Strafrecht ter aanscherping van de maatregelen ter bestrijding van voetbalvandalisme en ernstige overlast

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 19 mei 2015

1. Inleiding

Graag zeg ik, mede namens mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de vaste commissie dank voor het uitbrengen van het voorlopig verslag. Bij de beantwoording volgen wij, op een enkele uitzondering na, de volgorde van de vragen in het voorlopig verslag.

De leden van de fractie van de **VVD** achten een adequate aanpak van hooligans en andere ordeverstoorders van groot maatschappelijk belang. De leden van de **PvdA**-fractie hebben waardering voor het streven knelpunten weg te nemen om met name voetbaloverlast effectiever aan te kunnen pakken. Deze leden hebben vragen met betrekking tot enkele verstrekkende onderdelen van het voorstel.

De leden van de fractie van het **CDA** achten het beschermen van de openbare orde en het garanderen van de veiligheid van persoon en goed van groot belang, en voetbalvandalisme en ernstige overlast maatschappelijk onacceptabel. Bij de vragen die deze leden hebben bij het onderhavige wetsvoorstel, sluit het lid van de **SGP**-fractie zich aan.

De leden van de **SP**-fractie hebben kennis genomen van het wetsvoorstel, maar vrezen dat het probleem met deze «aanscherping» niet wordt opgelost. Zij vernemen graag een reflectie, zo mogelijk een visie op hun kritische vragen.

De leden van de fractie van **D66** hebben met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel, en hebben enkele kritische kanttekeningen en vragen.

De leden van de **GroenLinks**-fractie hebben met bezorgdheid kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij onderschrijven het doel ervan, maar hebben twijfels bij de proportionaliteit van de voorgestelde maatregelen en bij de verenigbaarheid ervan met artikel 5 EVRM.

2. Noodzaak van het wetsvoorstel

De leden van de **VVD**-fractie merken op dat in Nederland het aantal ernstige incidenten in voetbalstadions de laatste twee jaar aanzienlijk is afgenomen en vragen waarom dan toch weer (verdere) aanscherping van het wettelijk instrumentarium nodig is.

De 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 (hierna: Wet mbveo) is per 1 september 2010 in werking getreden en in 2012 geëvalueerd. Uit deze evaluatie kwamen diverse knelpunten naar voren, waaronder dat de wet niet altijd effectief kan worden ingezet bij met name de aanpak van voetbalvandalisme. Primair omdat tegen een persoon die direct de eerste keer ernstige overlast veroorzaakt, de maatregelen van artikel 172a, eerste lid, van de Gemeentewet niet kunnen worden ingezet; de huidige bepaling eist namelijk dat er sprake moet zijn van herhaaldelijke verstoring van de openbare orde. Ook het feit dat een maatregel nu uitsluitend in een aaneengesloten periode kan worden opgelegd, wordt als niet praktisch ervaren. Met het wetsvoorstel worden deze knelpunten verholpen en kunnen de maatregelen uit de Wet mbveo effectiever worden toegepast. Ook al neemt het aantal ernstige incidenten af, een effectievere aanpak van ernstige overlast blijft noodzakelijk.

De gewelddadigheden enkele weken geleden in Rome door Feyenoord supporters hebben voor veel ophef en verontwaardiging gezorgd. Het komt de leden van de fractie van de VVD voor dat als het onderhavige wetsvoorstel van kracht zou zijn geweest, dit niet veel verschil zou hebben gemaakt, en zij vragen of dit aanleiding is om andermaal met maatregelen te komen.

Het voorliggende wetsvoorstel ziet met name op maatregelen die kunnen worden opgelegd voor wedstrijden binnen Nederland, maar kan ook betekenis hebben voor wedstrijden in het buitenland. Zo bevat het voorstel een bevoegdheid aan de strafrechter om een gebiedsgebod op te leggen. Deze maatregel kan ook worden opgelegd voor alle wedstrijden van een voetbalclub in het buitenland, waardoor een persoon niet mag afreizen naar een wedstrijd buiten Nederland. Nu al kan een voetbalclub of de KNVB een stadionverbod opleggen dat in binnen- en buitenland geldt. Informatie over personen aan wie een stadionverbod is opgelegd, kan via het Centraal Informatiepunt Voetbalvandalisme aan buitenlandse partners worden doorgegeven. Tot slot kan de strafrechter het bezoeken van alle wedstrijden van een bepaalde club verbieden, en een meldplicht opleggen op grond van artikel 38v Wetboek van Strafrecht voor wedstrijden van een Betaald Voetbal Organisatie (hierna: BVO) in binnen- en buitenland.

Bij elkaar is dit een stevig pakket aan nationale maatregelen, en wij zien dan ook geen aanleiding om met meer of andere maatregelen te komen. Voor landsgrensoverschrijdend voetbalvandalisme blijft daarnaast internationale samenwerking van belang. In paragraaf 7 van deze memorie wordt daar nader op ingegaan.

De leden van de fracties van de **VVD**, de **PvdA**, **GroenLinks** en **D66** stellen diverse vragen over het in hun ogen grote aantal bevoegdheden van de burgemeester op het terrein van openbare orde en veiligheid. Zij verwijzen daarbij onder meer naar het citaat in het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State dat de gereedschapskist van de burgemeester overvol is geraakt en dat er behoefte zou zijn aan een integrale herziening van alle openbare-ordebevoegdheden.

In de memorie van antwoord en de nadere memorie van antwoord bij wetsvoorstel 33 112 (Wijziging van de Gemeentewet, de Wet wapens en munitie en de Politiewet 2012 (verruiming fouilleerbevoegdheden)) is uitgebreid ingegaan op deze en vergelijkbare vragen.¹ Bij de mondelinge behandeling van dat wetsvoorstel in de Eerste Kamer heeft de toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie een onderzoek toegezegd naar de mogelijkheden om de overzichtelijkheid en de toepasbaarheid van het openbare-orderecht te verbeteren. Op korte termijn kunt u het toegezegde bericht over de start van het onderzoek verwachten. Op basis van de uitkomsten van dat onderzoek zullen we hierin een standpunt bepalen. Het is nu te vroeg om op mogelijke uitkomsten vooruit te lopen.

De leden van de fractie van de **PvdA** vrezen voor een kwetsbare positie van de burgemeester nu hij overal verantwoordelijk voor is en zijn gereedschapskist niet ordelijk in elkaar zit. Zij menen dat de toename van bevoegdheden van de burgemeester vraagt om een professionaliseringsprogramma voor zowel de burgemeester als voor de leden van de gemeenteraad (als controlerend orgaan van de burgemeester). Naar ons oordeel zijn de burgemeesters in ons land op hun taak berekend, en zijn zij goed toegerust om hun verantwoordelijkheden waar te maken, zeker met de nu voorgestelde aanpassingen. Dat zij soms ondersteuning kunnen gebruiken, zijn wij van harte eens met deze leden. Op de website van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) worden alle relevante bevoegdheden benoemd en toegelicht en er worden zo nodig handreikingen opgesteld over de toepassing daarvan. Burgemeesters hebben in dit verband verschillende mogelijkheden om deel te nemen aan opleidingsprogramma's die op verschillende terreinen van hun ambt betrekking hebben. Deze programma's worden veelal door het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) aangeboden. Omdat burgemeesters vanaf de eerste dag kunnen worden geconfronteerd met vraagstukken rond openbare orde en crisissituaties wordt hieraan in de opleiding *Het Initiatief* van het NGB aandacht besteed. Dit komt ook aan de orde in het introductieprogramma voor startende burgemeesters, ontwikkeld door de Ministeries van Veiligheid en Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en door het NGB. Daarnaast zijn burgemeesters zelf verantwoordelijk voor het op peil houden van hun kennis en vaardigheden. Zij worden hier – zowel gedurende het selectietraject als later in de voortgangsgesprekken op aangesproken door de commissaris van de Koning, door de gemeenteraad en, tijdens het benoemingsgesprek, door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Raadsleden kunnen kennis nemen van de algemene publicaties en worden zo nodig door belangenverenigingen als *Raadslid.nu* geïnformeerd.

Het voorliggende wetsvoorstel lijkt te zijn ingegeven vanuit ordeverstoringen die zich recent hebben voorgedaan. De leden van de **CDA**-fractie vragen, mede namens het lid van de **SGP**-fractie, of het echt noodzakelijk is om het wettelijke instrumentarium uit te breiden om incidenten te voorkomen. Zij vragen verder of er niet meer winst is te behalen door bestaande instrumenten effectiever in te zetten en meer te gebruiken, zoals ook uit de vroege evaluatie bleek.

Ook de leden van de **D66**-fractie vragen om een uitgebreide toelichting op de noodzaak bij dit wetsvoorstel, onder verwijzing naar het oordeel van de Afdeling advisering van de Raad van State dat niet overtuigend wordt gemotiveerd waarom er zo kort na de invoering van de wet al een aanscherping moet komen. Uit deze evaluatie blijkt niet van een structureel tekort aan maatregelen om ernstige overlast in de publieke ruimte

¹ Kamerstukken I 2013/14, 33 112, C en E.

te bestrijden, aldus de Afdeling. De leden van deze fractie hebben evenmin een tekort kunnen ontdekken en nemen aan dat er een krachtigere motivering voor de aanscherping van deze wet is dan slechts een verwijzing naar de opinie van het betaald voetbal en burgemeesters. Zij citeren uit het nader rapport: «Dat nu tussentijds beter en extra gereedschap beschikbaar komt, is niet bezwaarlijk. Integendeel: het biedt de bestuurlijke vakman juist meer mogelijkheden om van geval tot geval de juiste gereedschap te kiezen.» Deze formulering wekt de suggestie dat de belangrijkste reden voor dit wetsvoorstel het uitbreiden van het arsenaal aan bevoegdheden is zodat bestuurders nog meer keuzes kunnen maken. Zoals ook aangegeven is in onder meer het nader rapport, is de Wet mbveo heel snel na de inwerkingtreding geëvalueerd. In het algemeen verdient het de voorkeur de praktijk meer tijd te bieden om met de maatregelen uit de wet aan de slag te gaan en hiermee ervaring op te doen. Er waren evenwel al snel indringende signalen vanuit de praktijk dat de Wet mbveo niet toereikend is bij met name voetbalvandalisme. Naast de signalen van burgemeesters met een BVO, de VNG en de KNVB, waren er eind 2011 ook enkele ernstige incidenten in het betaald voetbal. En de Inspectie Veiligheid en Justitie kwam met een rapport over de toepassing van de Wet mbveo in de praktijk.² Uit dit rapport kwam onder meer naar voren dat de maatregelen uit de wet bij voetbalvandalisme als minder effectief ervaren worden, bijvoorbeeld omdat de termijn van drie maanden in de praktijk betekent dat een overlastgever maar een paar wedstrijden kan worden geweerd. Ook de uitvoering van de meldplicht waarbij een overlastpleger zich fysiek moet melden op een bepaalde plek, wordt als knelpunt ervaren. Al deze signalen hebben geleid tot een vervroegde evaluatie van de wet.³ Deze evaluatie heeft zich niet alleen tot deze wet beperkt; de onderzoekers hebben naar het gehele wettelijke stelsel gekeken waarmee overlast kan worden voorkomen en aangepakt. Uit de evaluatie kwam naar voren dat het huidige instrumentarium ter bestrijding van overlast een stevig stelsel vormt en dat daar in de praktijk volop gebruik van wordt gemaakt, bijvoorbeeld bij wijkoverlast. Er kwamen ook enkele knelpunten naar voren, waaronder de maximale duur van de burgemeestersbevelen en de eis van herhaaldelijkheid waardoor first offenders niet kunnen worden aangepakt met de maatregelen uit deze wet. Het (effectiever) inzetten van bestaande instrumenten zou dus deze problemen niet oplossen. Daarvoor is het noodzakelijk de wet aan te passen. Met dit wetsvoorstel worden dan ook geen geheel nieuwe bestuurlijke instrumenten gecreëerd: het betreft veeleer een aanpassing en aanscherping van huidige bevoegdheden. De evaluatie, de rapporten van de Inspectie Veiligheid en Justitie en de signalen vanuit de praktijk bieden naar ons oordeel een solide onderbouwing van het besluit de wet zo te wijzigen en dit relatief kort na de vorige wijziging te doen.

De leden van de **CDA**-fractie vragen tevens, mede namens het lid van de **SGP**-fractie, of de digitale handreiking van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid een uitputtend, volledig overzicht biedt van de bestuursrechtelijke, strafrechtelijke en civielrechtelijke instrumenten die voorhanden zijn bij de aanpak van verschillende vormen van overlast, en wanneer dat niet het geval is, dit zelf te bieden. Voorts vragen zij schematisch aan te geven welke veranderingen optreden wanneer het huidige wetsvoorstel kracht van wet krijgt.

De «*Handreiking aanpak verstoringen van de openbare orde*» beperkt zich, passend bij de aard van een dergelijke handreiking tot de beschrijving van een aantal stereotype, meest tot de verbeelding sprekende vormen van veel voorkomende overlast. Bij de schets van de verschillende mogelijkheden om de beschreven overlast aan te pakken, is

² Kamerstukken I 2010/11, 31 467, J en bijlage.

³ Kamerstukken II 2011/12, 25 232, nr. 61 en bijlage, p. 84.

evenwel een zo volledig mogelijk beeld gegeven van de mogelijkheden waarover civiele partijen, de burgemeester en het openbaar ministerie beschikken om de overlast tegen te gaan. Met een door het CCV ingesteld netwerk, waarin gemeenten, politie en openbaar ministerie zijn vertegenwoordigd, worden actuele ontwikkelingen gevolgd en bezien of de (digitale) Handreiking actualisering behoeft. Wanneer de voorgestelde wijzigingen kracht van wet krijgen, zullen aanpassingen plaatsvinden wat betreft:

1. de mogelijkheid om degene die voor het eerst, maar in ernstige mate de openbare orde verstoort, een maatregel op te leggen; het criterium «herhaaldelijk» belet dat nu.
2. de mogelijkheid om een persoon te verplichten zich vanaf een bepaalde plaats te laten melden; dat maakt een digitale meldplicht mogelijk.
3. de expliciete mogelijkheid dat een burgemeester mede naar aanleiding van een private sanctie een maatregel oplegt; dat bevordert dat bepaalde gedragingen ook bestuurlijk in beeld komen.
4. de mogelijkheid om wanneer een burgemeester een maatregel oplegt, hij tevens namens een andere burgemeester een maatregel kan opleggen, op diens verzoek; dat vergroot het effect van de bestuurlijke inspanning van de eerstbedoelde burgemeester.
5. de verplichting de burgemeester van een andere gemeente tijdig mededeling te doen van een bevel dat iemand zich in die gemeente moet melden; daarmee vervalt de verplichte overeenstemming, hetgeen bijdraagt aan de vermindering van de administratieve lasten.
6. de mogelijkheid een maatregel op te leggen met een duur van maximaal negentig dagen, te verspreiden over de periode van maximaal vierentwintig maanden; daarmee kan het effect van de maatregel worden toegespitst op de momenten waar het om gaat.
7. de mogelijkheid voor de strafrechter om een gebiedsgebod op te leggen; daarmee is eenvoudiger te constateren waar iemand op een bepaald moment moet zijn.
8. de verlenging van de duur waarvoor een vrijheidsbeperkende maatregel zoals een gebiedsgebod wordt opgelegd.

De leden van de **D66**-fractie vragen naar onze opvatting over het geheel van burgemeesterlijke bevoegdheden ter zake van de openbare orde en veiligheid in brede zin. Zij menen dat het afgelopen decennium door de opeenstapeling van ordebevoegdheden en bestuurlijk sanctie-instrumentarium de burgemeester in toenemende mate de positie heeft gekregen van lokale sheriff en vredesrechter. Ook vragen zij zich af of en hoe zich dit verhoudt tot diens rol van bestuurlijke verbinder in de lokale samenleving.

Deze leden constateren terecht dat de bevoegdheden van de burgemeester in het afgelopen decennium zijn uitgebreid. Het betreft bevoegdheden die de burgemeester in staat stellen een verstoring van de openbare orde te voorkomen of een feitelijke verstoring van de openbare orde daadwerkelijk te beëindigen. Het nu voorliggende wetsvoorstel sluit daar op aan door aan de bestaande bevoegdheden tot het opleggen van gebiedsverboden en contactverboden varianten toe te voegen, maar dat brengt geen wijziging in de rol die de burgemeester van oudsher heeft bij het handhaven van de openbare orde. Het voorstel raakt dus niet de balans tussen de onderscheiden rollen die de burgemeester binnen de gemeente heeft. Een ongestoorde openbare orde is van waarde voor de hele gemeente. De rol die de burgemeester op dat vlak vervult, is zeer wel te combineren met zijn rol als bestuurlijke verbinder.

De leden van de D66-fractie bespeuren een vermenging van de politiek-bestuurlijke positie van de burgemeester met een meer punitieve rol, die meer op het terrein van het openbaar ministerie en de strafrechter ligt, en

zij menen dat deze sanctionerende rol de burgemeester in het Nederlandse staatsrechtelijk bestel nauwelijks past. Zij vragen om een grondige beschouwing hierover, mede met het oog op de discussies over de aanstellingswijze van de burgemeester en de verdere ontwikkeling van het ambt van de burgemeester.

De waarneming dat de (nieuwe) bevoegdheden van de burgemeester punitief van aard zijn, delen we niet. Het gaat om bevoegdheden die erop zijn gericht versterking van de openbare orde te voorkomen of te beëindigen. De bevoegdheden zijn telkenmale, ook in onderlinge samenhang, bezien en met de benodigde randvoorwaarden ingepast in het stelsel van openbare-ordebevoegdheden van de burgemeester. Zeer onlangs is de «*Notitie aanstellingswijze en positie burgemeester*» verschenen, op basis waarvan discussie gevoerd zal gaan worden over de mogelijke aanstellingswijzen van de burgemeester.⁴ Dat is het juiste kader voor grondige beschouwingen over dit onderwerp, die wij, zoals terecht verondersteld wordt door deze leden, in nauw overleg en overeenstemming zullen opstellen.

De leden van de **GroenLinks**-fractie vragen of de huidige instrumenten uitputtend worden benut en aantoonbaar ontoereikend zijn. Ook vragen zij of er sprake kan zijn van stapeling van oplegging van maatregelen en op welke wijze dat wordt tegengegaan.

Uit de evaluatie van de Wet mbveo is gebleken dat in een aantal onderzochte dossiers de mogelijkheden die artikel 172a Gemeentewet biedt, maximaal zijn benut. In eerdere antwoorden in deze memorie is gewezen op de signalen die aangaven dat er behoefte is aan enige aanpassing, met name om de aanpak van voetbalvandalen aan te scherpen. De beschikbaarheid van uiteenlopende bestuurlijke maatregelen betekent niet dat deze ook gestapeld worden opgelegd. Een besluit van de burgemeester dient gebaseerd te zijn op een deugdelijke motivering, en hij zal dus telkens moeten afwegen welke maatregel en welke duur daarvan, mede gelet op eventueel andere opgelegde sancties, passend zijn. Een gebiedsverbod en een meldplicht kunnen overigens heel wel samengaan. Een rem op het stapelen van maatregelen ligt ook in de omstandigheid dat de rechter een dergelijk besluit, wanneer dit door de belanghebbende wordt bestreden, zal beoordelen. Verder regelt artikel 172a Gemeentewet (nu derde lid, na wetwijziging het vijfde lid) dat wanneer een officier van justitie een gedragsaanwijzing heeft gegeven zich niet op te houden in een bepaald gebied, de burgemeester die persoon niet voor hetzelfde gebied een bevel kan geven zich daar niet te bevinden dan wel zich daar zonder redelijk doel in groepsverband op te houden.

3. Reikwijdte van het wetsvoorstel

De leden van de **CDA**-fractie onderkennen dat de uitbreiding van het instrumentarium ook bedoeld is voor de bestrijding van andere vormen van ernstige overlast dan voetbalvandalisme, maar constateren desalniettemin dat de eerdere behandeling praktisch uitsluitend op voetbalvandalisme is gericht. Deze leden vragen, mede namens het lid van de **SGP**-fractie, of het ook bij de toepassing van het bestaande kader zoals weergegeven in een overzicht in de nota naar aanleiding van het verslag, alleen of vooral om voetbalvandalisme gaat, en zo ja, waarom de voorstellen dan niet daarop worden toegespitst.

De maatregelen zijn niet bedoeld om alleen bij ernstige overlast rond voetbalwedstrijden te worden toegepast, al was dat type overlast wel de aanleiding van de voorliggende aanscherping. Het maakt naar ons oordeel niet uit in welke context de overlast plaatsvindt: bij alle vormen

⁴ Aanbevolen aan de Tweede Kamer bij brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 17 april 2015, Kamerstukken II 2014/15, 31 570, nr. 29.

van overlast moet altijd adequaat opgetreden kunnen worden. Burgemeester, rechter en officier van Justitie moeten in hun reactie op overlast een ruim arsenaal aan middelen hebben om op te treden. De omstandigheden van het geval bepalen in belangrijke mate wat in dat geval een passende maatregel is. Zelfs als zou blijken dat de maatregelen vrijwel uitsluitend rond het voetbal worden ingezet, dan is elke uitzondering op die regel een rechtvaardiging van het bestaan ervan. Het zou een weinig efficiënte wijze van wetgeving zijn als een maatregel die een adequate reactie zou kunnen zijn op bijvoorbeeld jaarlijks terugkerende kermisrellen of misdragingen rond oud & nieuw, niet kan worden ingezet omdat deze strikt zijn toegeschreven op een voetbal-context.

De leden van de **D66**-fractie zien graag een uiteenzetting tegemoet over de reikwijdte van dit wetsvoorstel, dat evident primair ziet op het voetbalvandalisme, maar ook kan worden ingezet in andere situaties van ernstige overlast en (vrees voor) verstoring van de openbare orde, zoals oudejaarsoverlast en ordeverstoringen rond evenementen. Deze leden memoreren dat tijdens de behandeling in de Tweede Kamer het toenmalige lid Dijkhoff opperde dat de bestaande wet en de voorgestelde aanscherping daarvan ook kunnen en mogen worden toegepast jegens jihadistische ronselaars en teruggekeerde Syriëgangers, bijvoorbeeld waar het betreft het opleggen van een gebiedsverbod of een meldplicht. Deze leden vragen of deze vergaande oprekking van de reikwijdte van dit wetsvoorstel wordt onderschreven, en zo ja om aan te geven waar dan de grenzen voor de toepassing van dit voorstel liggen.

Het voorliggende voorstel brengt geen fundamentele wijzigingen in artikel 172a Gemeentewet. De grondslag voor maatregelen op grond van artikel 172a is en blijft het kernbegrip van die bepaling: de ernstige verstoring van de openbare orde. Tegen die achtergrond moet de inzet van die maatregelen beoordeeld worden, en dat begrip bepaalt de grenzen voor de toepassing van artikel 172a. Dus als jihadisten (bijvoorbeeld teruggekeerde Syriëgangers) de openbare orde ernstig verstoren, zou een maatregel uit deze wet op hen toegepast kunnen worden – dat valt volledig binnen de reikwijdte van de wet. Veelal zullen zij hun activiteiten evenwel zoveel mogelijk in het geheim ontplooiën, en zal van een verstoring van de openbare orde geen sprake zijn. Daarom wordt gewerkt aan specifiek toegesneden wettelijke grondslag, die het ook in die context mogelijk maakt maatregelen als een gebiedsverbod of een meldplicht in te zetten.

4. Private, bestuursrechtelijke en strafrechtelijke aanpak voetbalvandalisme

De leden van de **VVD**-fractie vernemen graag hoe de aanscherping van de wettelijke maatregelen die bestuursrechtelijk en strafrechtelijk kunnen worden opgelegd, zich verhoudt ten opzichte van preventieve maatregelen, zoals het terugdringen van alcohol- en/of drugsgebruik (rond voetbalwedstrijden of andere evenementen). Dezelfde vraag ligt voor ten opzichte van hetgeen van clubs en/of de KNVB wordt verwacht: dienen zij hun inspanningen ook te vergroten en zo ja, in welke zin/hoe? Naast de meer reactieve bestuurlijke en strafrechtelijke inspanningen, die er overigens ook op zijn gericht verdere verstoringen te voorkomen, is er ook volop aandacht voor preventieve maatregelen als door deze leden bedoeld. Die passen in het gezamenlijke streven van de voetbalpartners (KNVB, BVO's, openbaar ministerie, politie en rijksoverheid) naar toegankelijk, gastvrij en veilig voetbal. Er is in bredere zin binnen het voetbal aandacht voor sociaal preventief beleid, gericht op gedragsbeïnvloeding van supporters. De BVO's hebben hierin een belangrijke rol, want zij kennen hun bezoekers het beste en zijn primair verantwoordelijk voor de fans en de veiligheid in hun stadion. Zo beschikken BVO's over

supporterscoördinatoren die in direct contact staan met supporters en deze aanspreken op hun gedrag. Tevens beschikken zij over kennis en expertise om gericht acties te ondernemen. Daarnaast zijn BVO's betrokken bij sociaal preventieve projecten op lokaal niveau. Verantwoord alcoholgebruik heeft eveneens de aandacht van de voetbalpartners. Zij streven naar een aanpak op maat door middel van bewustwording en veiligheidsbeleid. Zo participeert de KNVB in de onlangs gestarte campagne van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport om jongeren bij sportclubs bewust te maken van de schadelijke gevolgen van overmatig drankgebruik. Daarnaast loopt in de Jupiler League al enkele jaren het Pro Supporterprogramma, dat in het leven is geroepen om een bijdrage te leveren aan een optimale fanbeleving en aan verantwoorde alcoholconsumptie. Tevens voeren Eredivisieclubs maatschappelijke projecten uit, veelal voor jongeren, waarbij ze deelnemers attenderen op de gevaren van alcohol(misbruik). Naast dit bredere preventieve beleid brengen de lokale partners voorafgaand aan iedere wedstrijd specifieke veiligheidsrisico's in kaart en bepalen zij welke preventieve maatregelen gewenst zijn bij een verhoogd risico. Naast andere maatregelen (clubkaartregeling, combiregelingen) kan ook besloten worden geen alcohol te verstrekken in het stadion. De standaardvoorwaarden van de BVO's die van toepassing zijn op de bezoekers van wedstrijden, hebben mede betrekking op het gebruik van alcohol. Daarnaast hebben alle BVO's een horecaverunning, en moeten ze de daarin gestelde eisen naleven. Hetzelfde geldt voor de evenementenvergunning. Ook kan de burgemeester op basis van de risicoanalyse per wedstrijd aanvullende voorwaarden stellen. Ten aanzien van het gebruik van (hard)drugs zijn de partners van mening dat dit niet te tolereren is en dat daartegen moet worden opgetreden, zowel civielrechtelijk (stadionverbod en geldboete) als strafrechtelijk. Er is op dit moment geen aanleiding om extra inspanningen van een van de partners te verlangen.

Dezelfde leden stellen vast dat het wetsvoorstel zich vooral richt op verstoringen in en in de directe nabijheid van het stadion. Waar legt de regering de grens als het gaat om de verantwoordelijkheid voor dit type ongeregelheden: waar houdt die van de clubs op en waar begint die van de overheid?

De bepalingen in het wetsvoorstel zijn algemeen geformuleerd; zij kunnen ook betrekking hebben op andere locaties waar verstoring van de openbare orde plaatsvindt. Toegespitst op voetbalstadions luidt het antwoord dat de BVO primair verantwoordelijk is voor de veiligheid in het stadion en op het eigen terrein. De burgemeester is primair verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde in de publieke ruimte, maar is ook bevoegd op te treden in voor publiek toegankelijke plaatsen als een stadion. En als zich, binnen of buiten het stadion, strafbare feiten voordoen, kan het openbaar ministerie tot vervolging overgaan. Uiteraard is de inzet op veiligheid rondom een voetbalwedstrijd in het betaalde voetbal een gezamenlijke inspanning die wordt bepaald in de lokale driehoek, in samenspraak met de BVO, op basis van een gedegen risicoanalyse.

De leden van de **SP**-fractie stellen vast dat misdrijven tegen de openbare orde, vernieling en mishandeling nog steeds vergoelijkend worden betiteld als voetbalvandalisme en via het civielrecht en het bestuursrecht worden aangepakt. Deze leden vragen waarom het strafrecht niet standaard wordt ingezet. Verder in het voorlopig verslag merken deze leden op dat wat er gebeurt binnen het stadion, primair de verantwoordelijkheid is van het bestuur van de voetbalclub en de KNVB. Deze leden zien een parallel met de houding van de Nederlandse overheid met betrekking tot huiselijk geweld: pas sinds kort is het inzicht gemeengoed geworden

dat een misdrijf, achter of vóór de voordeur gepleegd, strafwaardig is en vervolgd moet worden. Deze leden vragen wanneer misdrijven die gepleegd zijn binnen het stadion net zo strafwaardig zijn als misdrijven die daarbuiten worden gepleegd.

Het strafrecht is van toepassing indien er strafbare feiten zijn gepleegd, ook indien deze voetbalgerelateerd zijn. Indien er een vernieling of mishandeling rondom een voetbalwedstrijd plaatsvindt, dient het strafrechtelijk instrumentarium te worden ingezet en dit gebeurt ook. Lichtere strafbare feiten doet het openbare ministerie zelf af door middel van een strafbeschikking. Ingevolge de *Aanwijzing bestrijding voetbalvandalisme en voetbal gerelateerd geweld* en de *Aanwijzing kader voor strafvordering en OM-afdoeningen* doet het openbaar ministerie waar mogelijk zaken tegen voetbalvandalen via de ZSM-aanpak binnen een week af en bij voetbalgerelateerd geweld past het openbaar ministerie snelrecht toe. Daarnaast kan het openbaar ministerie in afwachting van een rechtszaak bij de rechter een gedragsaanwijzing opleggen in de vorm van een gebiedsverbod, contactverbod en/of een meldplicht. Bij de strafrechter vordert het openbaar ministerie naast een boete, taakstraf of gevangenisstraf, een vrijheidsbeperkende maatregel in de vorm van een gebiedsverbod, meldplicht, strafrechtelijk stadionverbod en/of een contactverbod. De eisen kunnen uitkomen op 125% boven het uitgangspunt in de richtlijnen van het openbaar ministerie.

De leden van de SP-fractie merken op dat het Engelse systeem waarbij een bestuurlijke maatregel wordt voorafgegaan door een rechterlijke toets waardoor meer ingrijpende maatregelen mogelijk zijn (bijvoorbeeld een stadionverbod tot tien jaar), wonderen heeft verricht. Het lid Dölle heeft tijdens de behandeling van de huidige wet bij motie verzocht de mogelijkheden te onderzoeken om een aantal elementen uit de Engelse wet te incorporeren in de Nederlandse wet indien de huidige wet onvoldoende effect zou hebben. De leden merken op dat de SP-fractie in de Tweede Kamer hiernaar heeft gevraagd tijdens de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel, maar geen helder antwoord heeft gekregen. Daarnaast merken de leden op dat leden van de SP-fractie bij die behandeling hebben gewezen op de 662 civiele stadionverboden die in 2014 zijn opgelegd tegenover een zeer beperkte inzet van het strafrecht. De leden vragen wat de reden is waarom het strafrecht zo weinig wordt ingezet. Tijdens de evaluatie van de huidige wet is door de onderzoekers uitgebreid gekeken naar het Engelse systeem. Daarbij hebben zij onderzocht of er elementen uit dit systeem ingevoerd kunnen worden in het Nederlandse systeem. Deze evaluatie en de beleidsreactie is aan uw Kamer gestuurd, waarmee uitvoering is gegeven aan de motie-Dölle.⁵ Zoals ook gemeld in de nota naar aanleiding van het verslag is het huidige Nederlandse systeem zo ingericht dat de burgemeester en de officier van justitie (preventieve) maatregelen kunnen opleggen en de strafrechter straffen, al dan niet samen met maatregelen. Dit systeem is adequaat en effectief. Een burgemeester kan direct (en na inwerkingtreding van de voorliggende wijzigingen óók aan first offenders die ernstig over de schreef gaan) een maatregel opleggen waarbij hij alle belangen afweegt en zijn besluit voorziet van een motivering. Indien hieraan voorafgaand een rechterlijke toets moet plaatsvinden zoals in het Engelse systeem, zou dit afdoen aan de snelheid waarmee een burgemeester nu kan optreden. Indien zwaardere maatregelen gewenst zijn dan de maatregelen van de burgemeester, dan kan de strafrechter deze bij een veroordeling voor een strafbaar feit opleggen. Indien sprake is van zwaardere feiten gepleegd rondom een voetbalwedstrijd, dan kan de strafrechter een strafrechtelijk stadionverbod opleggen. Civiele stadionverboden worden door de BVO's en de KNVB opgelegd voor nagenoeg alle soorten vergrijpen gepleegd

⁵ Kamerstukken I 2012/13, 31 467, L.

rondom het betaald voetbal; van simpele overtredingen tot (zware) misdrijven. Veelal betreft het simpele overtredingen die niet voor de strafrechter komen. Hierdoor kan er ook geen strafrechtelijk stadionverbod worden opgelegd. Bij zwaardere feiten vordert het openbaar ministerie conform de *Aanwijzing bestrijding voetbalvandalisme en voetbal gerelateerd geweld* en de *Aanwijzing kader voor strafvordering en OM-afdoeningen* een strafrechtelijk stadionverbod. Deze worden de laatste tijd steeds meer opgelegd. Het inzetten van het strafrecht wordt dus wel steeds overwogen, maar het is afhankelijk van de omstandigheden van het geval wat er in concreto mogelijk is. En de strafrechter beslist uiteindelijk in alle onafhankelijkheid.

Dezelfde leden onderkennen dat wat er buiten het stadion gebeurt, formeel niet de verantwoordelijkheid van de clubbesturen en de KNVB is, maar dat neemt niet weg dat een branche waarin zo verschrikkelijk veel geld omgaat, een maatschappelijke verantwoordelijkheid heeft ten opzichte van de jongeren die niet in staat blijken gewoon van een match te genieten. Wat bieden de clubs deze jongeren? Wat wordt er ondernomen om een gezond clubgevoel te stimuleren? Wat doen de spelers, die een rolmodel voor veel jongeren zijn of zouden moeten zijn, voor hun fans?

BVO's gebruiken de bindende kracht van voetbal om problemen in de samenleving en directe omgeving aan te pakken. Juist voetbal kan als voertuig gebruikt worden om jongeren te bereiken. Kernthema's zijn vervagend normbesef, verveling, schooluitval, jeugdwerkeloosheid, jeugdcriminaliteit, gezondheid, participatie en integratie. BVO's en hun spelers zijn onder meer actief op scholen, jeugdopvang en ziekenhuizen. Een overzicht van maatschappelijke activiteiten binnen het betaald en amateurvoetbal is te vinden op: www.meerdanvoetbal.nl. Zo is er een BVO die een naschools programma aanbiedt voor basisschoolleerlingen die niet gemotiveerd zijn of een negatief zelfbeeld hebben. Het programma brengt hen op een uitdagende en inspirerende plek buiten school (het voetbalstadion), waar ze zoveel mogelijk positieve leerervaringen opdoen. Een ander voorbeeld is een project dat een bijdrage levert aan de bestrijding van pestgedrag, racisme en zinloos geweld. Spelers van de desbetreffende BVO's bezoeken ongeveer vijftien keer per jaar groepen 7 van het basisonderwijs.

Daarnaast hebben veel BVO's een fancoach die individuele supporters begeleidt en positief supportersgedrag stimuleert. Voornaamste doelstellingen van het project zijn het vergroten van clubbinding en maatschappelijk verantwoordingsbesef bij jongeren en het bewerkstelligen van een afname van wangedrag en gebruik van geweld bij jongere supporters. Ook is er een BVO die jongeren inzet als toezichthouder tijdens wedstrijden en evenementen. Zij krijgen de verantwoordelijkheid om toezicht te houden op auto's in en rond het stadion en de achterliggende wijken. Zij ontwikkelen zo onder meer een gezond clubgevoel, en zij hebben een voorbeeldfunctie voor jongeren in de eigen wijk.

De leden van de **D66**-fractie vragen om een reactie op het pleidooi van de KNVB om meer strafrechtelijk op te treden tegen hooligans door meer inzet van researchcapaciteit en strafrechtelijke gebiedsverboden. Zoals hiervoor gesteld, wordt het strafrechtelijk instrumentarium, waaronder strafrechtelijke gebiedsverboden, ingezet waar dat mogelijk is. Daarnaast kan ook via het civielrecht en het bestuursrecht worden opgetreden. Het gaat om een evenwichtige en afgewogen toepassing van de verschillende instrumenten, afhankelijk van de concrete feiten en omstandigheden van het geval. Of en hoeveel researchcapaciteit wordt ingezet, wordt besloten in de lokale driehoek: daar kan men het beste beoordelen hoeveel inzet in een bepaalde situatie noodzakelijk is.

5. Wijzigingen artikel 172a van de Gemeentewet

5.1 First offenders

De leden van de **VVD**-fractie vragen, naar aanleiding van een passage in de memorie van toelichting, van hoeveel overlastgevers bij voetbalvandalisme voor de eerste keer wordt vastgesteld dat zij de openbare orde hebben verstoord, én om hoeveel recidivisten het gaat.

Wat betreft voetbalgerelateerde aanhoudingen bevat het jaaroverzicht 2013/2014 van het Centraal Informatiepunt Voetbalvandalisme onder meer de volgende cijfers:

2010/2011: 608 aanhoudingen, waarvan 509 first offenders,

2011/2012: 908 aanhoudingen, waarvan 712 first offenders,

2012/2013: 675 aanhoudingen, waarvan 547 first offenders,

2013/2014: 704 aanhoudingen, waarvan 550 first offenders.

In het jaaroverzicht wordt overigens gesproken van «first (football) arrested» verdachten.

De leden van de fractie van de VVD stellen dat wordt voorgesteld het element «herhaaldelijk» te schrappen, en dat daarmee, zoals ook de Afdeling advisering van de Raad van State opmerkte, een belangrijk (wettelijk) criterium voor de proportionaliteit van de maatregel vervalt. Zij vragen waarom niet eerst een van de vele minder vergaande maatregelen soelaas kan bieden.

Anders dan deze leden menen, wordt het woord «herhaaldelijk» niet geschrapt. Het advies van de Afdeling advisering is aanleiding geweest voor een wijziging, waarbij artikel 172a Gemeentewet wordt uitgebreid met een zinsnede, zodat er nu ook een bevel kan worden gegeven zonder het vereiste van herhaling, mits er sprake is van een *ernstige* verstoring van de openbare orde. De bestaande tekst van artikel 172a blijft voor het overige inhoudelijk ongewijzigd, en «herhaaldelijk» maakt dus onverminderd deel uit van dit artikel. Het voorstel in de huidige vorm laat dus onverlet dat first offenders eerst met lichtere maatregelen geconfronteerd kunnen worden, namelijk als de eerste misdraging van lichtere aard is. In het nader rapport is uiteengezet dat de aanscherping nadrukkelijk beperkt is tot *ernstige* verstoringen van de openbare orde, om recht te doen aan de kern van het bezwaar van de Afdeling – de proportionaliteitskwestie.

De leden van de **D66**-fractie uiten hun zorg over het in het voorstel opgenomen voornemen om first offenders op grond van het enkele feit van hun betrokkenheid bij één incident verstrekkende maatregelen en bestuurlijke sancties op te leggen. Nog slechts enkele jaren geleden was het ook voor de regering zonneklaar dat niet op basis van één incident mocht worden overgegaan tot dergelijke maatregelen vanwege de vereiste. Niet alleen de regering maar ook het College van procureurs-generaal onderschreef de stelling dat er altijd sprake van recidive zou moeten zijn. Proportionaliteitsvereisten wisselen niet om de paar jaar, zo menen de aan het woord zijnde leden, en zij vragen wat precies de reden is geweest om op dit punt van gedachten te veranderen en waarom hetgeen in 2010 in de memorie van toelichting ter zake werd gesteld, nu zijn betekenis zou hebben verloren.

Artikel 172a Gemeentewet is onder meer ingevoegd vanuit de behoefte om bij herhaling van op zich wellicht niet zulke ernstige verstoringen, toch zwaardere maatregelen in te kunnen zetten. De herhaling maakt die verstoringen toch ernstig, en rechtvaardigt die inzet. Daarin onderscheidt deze bevoegdheid zich van de bevoegdheden op grond van de APV, die toereikend zijn voor een lichtere verstoring. Zoals in het vorige antwoord is uiteengezet, is dit zo gebleven: veelal zal dus pas bij herhaalde misdragingen een maatregel op grond van artikel 172a kunnen worden opgelegd. Het is dus niet zo dat na de wetswijziging iedere first offender

direct hard kan worden aangepakt. Wat dat betreft zijn de gedachten dus niet veranderd, en blijft veel van hetgeen daarover is gezegd, van waarde. In de huidige formulering maakt artikel 172a geen onderscheid in de ernst van de gedragingen als zodanig. Maar sommige verstoringen van de openbare orde zijn direct al zo ernstig, dat het maatschappelijk niet acceptabel is lijdzaam te moeten wachten totdat betrokkene opnieuw (fors) in de fout gaat alvorens te mogen optreden. Dat besef is de reden dat nu, naast het bestaande, ongewijzigde criterium «herhaaldelijk» een nieuw criterium wordt opgenomen: de *ernstige* verstoring van de openbare orde. Daardoor worden de maatregelen van artikel 172a toepasbaar op de verstoorder die zich ernstig misdraagt, óók als dit de eerste keer is (althans: voor het eerst daarvoor wordt aangehouden). Ook dat is een vorm van proportionaliteit.

5.2 Maatregelen met betrekking tot uitwedstrijden

De leden van de **VVD**-fractie merken op dat een burgemeester die een ordeverstoorder een bevel geeft als bedoeld in artikel 172a, eerste lid, van de Gemeentewet, diezelfde ordeverstoorder tevens namens een andere burgemeester die daar op voorhand om heeft verzocht een overeenkomstig bevel kan geven indien hij de ernstige vrees heeft dat de betrokkene ook in de gemeente van die andere burgemeester de openbare orde zal verstoren. Hiervoor zou niet meer nodig zijn dan dat de relschopper in kwestie ook uitwedstrijden bezoekt. De leden vragen of dit niet een magere motivering is en of «ernstige vrees» niet uitdrukt dat er veel meer motivering nodig is?

Er is inderdaad meer motivering nodig dan dat een persoon ook uitwedstrijden bezoekt, maar het is wel een essentieel element. De burgemeester die een maatregel voor de eigen gemeente oplegt, moet onderbouwen dat hij de ernstige vrees heeft dat betrokkene dat gedrag zal herhalen in die gemeente; dat staat in het eerste lid van artikel 172a Gemeentewet. Vervolgens moet hij, deze leden wijzen daar terecht op, ook de ernstige vrees hebben dat die persoon dat gedrag ook elders zal vertonen, te weten de gemeente of gemeenten waarvan de burgemeester heeft gevraagd tevens namens hem een maatregel op te leggen. Dat staat expliciet verwoord in het voorgestelde artikellid. Betreft het iemand van wie bekend is dat hij uitsluitend thuiswedstrijden bezoekt, dan kan om die reden de tevens-namens-constructie niet gebruikt worden. Het bezoeken van uitwedstrijden is dus een noodzakelijk, maar niet een voldoende motivering. Het gaat om de combinatie van de aard en de ernst van het vertoonde gedrag, de ernstige vrees op herhaling, ook elders, van dat gedrag én de wetenschap dat betrokkene steeds afreist naar uitwedstrijden.

De leden van de **SP**-fractie vragen of het mogelijk is dat een gebiedsverbod en een meldplicht kunnen worden opgelegd door de burgemeester voor elke gemeente van Nederland, mits in overleg met de burgemeesters van die gemeenten, met als gevolg dat een persoon met een gebiedsverbod voor alle risicowedstrijden in Nederland, wel toegang heeft tot alle wedstrijden in het buitenland. Zij stellen dat dit kan worden opgelost door een door de rechter op te leggen gebiedsgebod. De leden vragen verder of de burgemeester op grond van het voorgestelde artikel 172a een meldplicht kan opleggen op de dag van een wedstrijd in het buitenland en of dit een praktisch uitvoerbare oplossing zou zijn voor de problemen die zich recentelijk hebben voorgedaan in het buitenland. Tot slot vragen deze leden of er andere oplossingen mogelijk zijn. Gelet op de bewoordingen van het voorgestelde derde lid van artikel 172a Gemeentewet, is het niet mogelijk dat een persoon naar aanleiding van een ernstige misdrijving in één gemeente, voor elke gemeente in Nederland en gebiedsverbod en een meldplicht krijgt opgelegd. Dan zou

immers de burgemeester van die ene gemeente van alle andere burgemeesters het verzoek moeten hebben gekregen om personen in een bepaalde situatie tevens namens hen een maatregel op te leggen, gericht op het voorkómen van overlast in die andere gemeenten. Bovendien bepaalt het voorgestelde artikel dat het verzoek een aanduiding moet bevatten van de objecten of gebieden waar de aanwezigheid van die persoon niet gewenst is en van de tijdstippen of perioden waarvoor het bevel geldt. Het verzoek moet dus een betrekkelijk specifiek oogmerk hebben. Daarom is het op zich denkbaar dat de burgemeesters met een BVO elkaar dit verzoek doen, waarbij (de omgeving van) het voetbalstadion de plek is waar betrokkenen niet welkom is. Dan zou één burgemeester tevens namens 31 andere burgemeesters maatregelen kunnen opleggen. Dit verzoek zal zich waarschijnlijk beperken tot de gemeenten waar een ongewenste vorm van rivaliteit beleefd wordt. Voor het feitelijk opleggen is dan overigens geen overleg meer noodzakelijk; dat zou immers de «winst» van deze bepaling wegnemen. Een burgemeester is uitsluitend in zijn eigen gemeente verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde. Een meldplicht opleggen voor wedstrijden in het buitenland is dan ook niet mogelijk. Wie een verbod heeft voor voetbalwedstrijden in Nederland, kan dus inderdaad nog steeds wedstrijden in het buitenland bezoeken. De strafrechter kan al het bezoeken van alle wedstrijden van een bepaalde club verbieden, en een meldplicht opleggen voor wedstrijden in binnen- en buitenland, en dit wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid voor de strafrechter om een gebiedsgebod op te leggen, voor een maximale periode van vijf jaar. De persoon in kwestie mag dan niet afreizen naar een wedstrijd buiten Nederland. Ook de KNVB kan stadionverboden opleggen voor wedstrijden in binnen- en buitenland. Tot slot kan informatie over personen aan wie een stadionverbod is opgelegd via het Centraal Informatiepunt Voetbalvandalisme worden doorgegeven aan buitenlandse partners, die daarmee desgewenst in hun aanpak rekening kunnen houden.

5.3 Versterking stadionverbod KNVB of voetbalclub

De leden van de **PvdA**-fractie memoreren dat het voorstel het mogelijk maakt dat een burgemeester op grond van artikel 172a, tweede lid, van de Gemeentewet een bevel geeft aan een persoon aan wie door een private organisatie een sanctie is opgelegd, wegens gedrag dat bij de burgemeester de ernstige vrees doet ontstaan dat die persoon de openbare orde zal verstoren. Deze leden zijn van oordeel dat de Afdeling advisering van de Raad van State er terecht op heeft gewezen dat mogelijke toepassing op basis van ongespecificeerde private sancties onvoldoende waarborg biedt voor de vereiste terughoudendheid bij het gebruik van deze figuur, en zij verzoeken hierop nog eens ten gronde te reageren.

De leden van de **CDA**-fractie vragen, mede namens het lid van de **SGP**-fractie, nader te motiveren waarom het oorspronkelijk opgenomen vereiste dat het moest gaan om een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen sanctie, bij nota van wijziging is geschrapt, terwijl daaraan een waarborgfunctie werd toegeschreven.

Een private sanctie, opgelegd wegens een bepaalde misdrijving, kan een bruikbaar beginpunt zijn voor een burgemeester om te overwegen zijn bevoegdheid van artikel 172a Gemeentewet te gebruiken indien hij al niet langs andere weg met die misdrijving bekend was. Daarbij is niet de private sanctie als zodanig, maar het gedrag dat tot die sanctie aanleiding gaf, bepalend. Het enkele feit dat er een private sanctie is opgelegd, betekent dus niet dat de burgemeester de private sanctie automatisch en zonder eigen beoordeling kan «versterken» met een bestuurlijke maatregel. Hij kan zijn bevoegdheid pas gebruiken als aan de voorwaarden van artikel 172a is voldaan. Daarin ligt de waarborg dat – ook na een voorafgaande particuliere sanctie – niet louter met een

verwijzing daarnaar kan worden volstaan of dat de bevoegdheid zonder terughoudendheid zal worden ingezet. Daarom is het niet nodig dat er in de wet eisen worden gesteld aan de wijze of de gronden waarop deze sancties worden opgelegd. Bepalend is en blijft de eigen beoordeling van de burgemeester of hij gronden heeft een maatregel op te leggen. Dat zal bijvoorbeeld naar verwachting niet het geval zijn als een toeschouwer een stadionverbod heeft gekregen omdat hij het speelveld heeft betreden. Dat is een actie die door de KNVB of een BVO zeker aangepakt zal worden, maar het is geen gedraging als bedoeld in artikel 172a. Omdat de beoordeling van het geval bepalend is voor de eventueel op te leggen bestuurlijke maatregel, is er geen behoefte aan een, bij amvb vast te leggen, lijst van private sancties die gevolgd zouden kunnen worden door een bestuurlijke maatregel: een te strikte lijst werkt onnodig belemmerend, en een ruime lijst heeft geen onderscheidend vermogen, en dus ook geen (extra) waarborgfunctie. Daarom is besloten bij nota van wijziging deze beperking te schrappen.

Voorts vragen de leden van de **CDA**-fractie, mede namens het lid van de **SGP**-fractie, of een wettelijke vermelding van een private sanctie enige zelfstandige betekenis heeft wanneer het uiteindelijk in alle gevallen gaat om een beoordeling door de burgemeester of het gesanctioneerde gedrag voldoende grond is voor toepassing van artikel 172a, eerste lid, van de Gemeentewet.

De meerwaarde van de bepaling ligt in de omstandigheid dat op deze wijze expliciet wordt gemaakt dat op gedragingen waarover de burgemeester aanvankelijk geen eigen informatie heeft, toch met een bestuurlijke maatregel gereageerd kan worden, indien de gedraging die aan die private sanctie ten grondslag lag, daartoe aanleiding geeft. Die beoordeling blijft de verantwoordelijkheid van de burgemeester, die een eventueel op te leggen bestuurlijke maatregel altijd dragend moet motiveren. Het is daarbij niet voldoende om te verwijzen naar de private sanctie.

6. Wijziging van artikel 38v van het Wetboek van Strafrecht

De leden van de **PvdA**-fractie wijzen op de algemene formulering van het voorgestelde artikel 38v, tweede lid, onder c, van het Wetboek van Strafrecht, en vragen uiteen te zetten waarom niet het advies van de Raad van State is gevolgd om het voorstel nader toe te spitsen op een gebiedsgebod dat in duur en intensiteit beperkt is.

De leden van de **CDA**-fractie verwijzen naar het advies van De Raad van State om inzake het rechterlijk gebiedsgebod een wettelijke clausulering c.q. precisering op te nemen. Zij vragen waarom een nader wettelijk kader voor de beoordeling door de rechter niet gewenst is en in hoeverre de gekozen vormgeving afwijkt van andere wetgeving.

De leden van de **GroenLinks**-fractie zijn van mening dat de voorgestelde bepaling op gespannen voet staat met het kenbaarheidsbeginsel en met artikel 5 EVRM. Zij verzoeken preciezer aan te geven welke strafbare feiten in aanmerking komen voor een gebiedsgebod en in te gaan op de criteria voor de bepaling van de duur van het gebiedsgebod. Ook vragen zij waarom er niet voor is gekozen de categorieën periodieke en permanente overlastgevers te scheiden, met elk een andere maximale duur van het gebiedsgebod of -verbod.

De criteria voor oplegging van het voorgestelde gebiedsgebod zijn opgenomen in artikel 38v, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr). Op grond van dat artikel moet voor de oplegging van een gebiedsgebod sprake zijn van een veroordeling wegens een strafbaar feit. Het kan daarbij in principe gaan om elk strafbaar feit. Het gebiedsgebod kan echter slechts worden opgelegd indien dit noodzakelijk is ter beveiliging van de maatschappij of ter voorkoming van strafbare feiten.

Het gebiedsgebod moet in het licht van deze doelen proportioneel zijn. Of een gebiedsgebod met een bepaalde intensiteit en duur noodzakelijk en proportioneel is, is afhankelijk van de omstandigheden van het concrete geval. Het gaat telkens om een juiste afweging tussen het doel van de maatregel en de inbreuk die de maatregel maakt in het individuele geval. Proportionaliteit en subsidiariteit zijn bij die afweging leidende uitgangspunten. Algemene regels, in termen van aparte termijnen voor categorieën van overlastgevers, zijn niet te geven, omdat bij de beoordeling of een gebiedsgebod noodzakelijk en passend is en voor welke duur en met welke intensiteit, niet alleen de aard en de ernst van het strafbare feit een rol spelen, maar ook de omstandigheden waaronder het strafbare feit is begaan, de persoonlijkheid en de persoonlijke omstandigheden van de verdachte en of er ook andere (vrijheidsbeperkende) maatregelen worden opgelegd. Het EVRM vereist overigens ook niet dat in de algemene regel vooraf tot in detail is vastgelegd wanneer de wet wordt toegepast. De formuleringen van de wetgever zijn altijd en noodzakelijkerwijs enigszins abstract, omdat een wet niet voor één concreet geval wordt opgesteld, maar bedoeld is om algemene regels te stellen.⁶ Vervolgens dient aan de strafrechter te worden overgelaten om wettelijke bepalingen in concrete gevallen toe te passen. Het ligt bij de oplegging van deze maatregelen dan ook in de rede het aan de rechter over te laten om in het individuele geval de duur en intensiteit te bepalen. De rechter die een gebiedsgebod oplegt, zal in zijn uitspraak de reikwijdte en de duur van het gebod moeten aangeven, en die keuze moeten motiveren.

Het voorgestelde gebiedsgebod is aldus vormgegeven overeenkomstig het – daaraan spiegelbeeldige – gebiedsverbod uit artikel 38v Sr. De gekozen vormgeving sluit ook aan bij de vormgeving van andere gebiedsgeboden; ook het gebiedsgebod van artikel 14c, tweede lid, onder 7°, Sr en het in het wetsvoorstel Wet langdurig toezicht⁷ voorgestelde artikel 38ab Sr zijn in de wet niet verder beperkt in duur en intensiteit. Het kan in voorkomende gevallen ook gaan om vormen van huisarrest. Daarvoor is evenwel van belang dat artikel 38v Sr enkel voorziet in vrijheidsbeperkende maatregelen. Deze moeten worden onderscheiden van vrijheidsbenemende maatregelen. Artikel 5 EVRM ziet op vrijheidsbenemende maatregelen en is daarom in principe niet aan de orde, behalve in het geval waarin vervangende hechtenis ten uitvoer wordt gelegd als gevolg van het niet-naleven van de maatregel (zie artikel 38x Sr). Er is onder die omstandigheden sprake van rechtmatige vrijheidsbeneming op de a-grond van artikel 5 EVRM, detentie na veroordeling door een daartoe bevoegde rechter. Aan de vervangende hechtenis ligt immers een rechterlijk vonnis ten grondslag. Tussen vrijheidsbeneming en vrijheidsbeperking bestaat evenwel een vloeiende overgang, zo blijkt uit de vaste jurisprudentie van het EHRM.⁸ In bijzondere gevallen kan ook sprake zijn van vrijheidsbeneming in de zin van artikel 5 EVRM zonder dat iemand feitelijk gedetineerd is. Omdat, zoals gezegd, artikel 38v Sr slechts ziet op vrijheidsbeperkende maatregelen, zal de rechter er bij de straftoemeting rekening mee 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 vrijheidsbeneming, hetgeen niet in overeenstemming is met de rechtsgrond van de voorgestelde maatregelen. De Nederlandse rechter is hier bij het opleggen van andere vrijheidsbeperkende straffen, maatregelen en voorwaarden altijd alert op en er is geen aanleiding te veronderstellen dat dat hier anders zou zijn.

⁶ Vgl. EHRM 25 juni 2009, appl.nr. 12157/05 (Liivik t. Estland), r.o. 94.

⁷ Kamerstukken I 2014/15, 33 816, A.

⁸ Onder meer EHRM 6 november 1980, appl. nr. 7367/76 (Guzzardi t. Italië).

7. Overig

De leden van de **SP**-fractie vragen of er in Brussel wel wordt gesproken over het probleem van het voetbal in Europa.

Zowel binnen de Europese Unie (Law Enforcement Working Party) als binnen de Raad van Europa (Standing Committee on Spectator Violence) is aandacht voor voetbalgerelateerd geweld, met name in relatie tot internationale wedstrijden.

De Standing Committee van de Raad van Europa is eind 2014 unaniem akkoord gegaan met de «Convention on an integrated Safety, Security and Service approach at Football Matches and other Sports Events».

Doelstelling van het verdrag is dat personen voetbalwedstrijden en andere sportevenementen veilig en in een goede sfeer kunnen bijwonen. Bij ondertekening van het verdrag, naar verwachting in 2016, worden bij de Raad van Europa aangesloten landen dan ook gecommitteerd om alle passende maatregelen te treffen om dit doel te realiseren, uiteraard in samenwerking met alle betrokken publieke en private partijen.

Aanvullend op de acties die de Law Enforcement Working Party en de Standing Committee on Spectator Violence reeds nemen, is het de bedoeling tijdens het Europees voorzitterschap nieuwe kansen en mogelijkheden te verkennen zodat lidstaten kunnen tegengaan dat «hun» reischoppers problemen veroorzaken in het buitenland, en gezamenlijk kunnen komen tot een internationaal stadionverbod. Dit sluit aan op een initiatief dat tijdens het Italiaanse EU-voorzitterschap (tweede helft van 2014) is gelanceerd.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur