

Vergaderjaar 2008–2009

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)

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 1 december 2008

I ALGEMEEN

1. Doeleinden van het wetsvoorstel

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het verheugt ons te kunnen constateren dat de leden van een groot aantal fracties de ernst van de problematiek onderkennen en hun steun voor de voorgestelde maatregelen uitspreken. Zo zijn de leden van de CDA-fractie van mening dat gerichte inzet van de regering op overlastveroorzakers van belang is om bij deze groep de criminaliteit te reduceren, en ondersteunen zij de doelstellingen van harte. De leden van de PvdA-fractie spreken hun ernstige zorg uit over de toename van asociaal gedrag en staan open voor voorstellen die hierin verandering kunnen brengen. De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat het wetsvoorstel een bijdrage wil leveren aan het oplossen van het probleem van groepen notoire overlastplegers en voetbalvandalen, en steunen de doelstelling van het wetsvoorstel. Ook de leden van de SGP-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het wetsvoorstel.

Graag beantwoorden wij in deze nota naar aanleiding van het verslag de vragen van de leden van de verschillende fracties. De vragen van de leden van de fracties van de PvdA, de PVV en de SGP in paragraaf 1 van het verslag zullen omwille van de duidelijkheid en overzichtelijkheid van de beantwoording in de hierna volgende paragrafen worden beantwoord.

2. Beschrijving van de overlastproblematiek

2.1 Aanleiding

De leden van de CDA-fractie zijn verbaasd dat in de toelichting wordt opgemerkt dat er geen toename van werkdruk te verwachten is voor burgemeester, openbaar ministerie en de rechtspraak. Deze leden willen juist dat de nieuwe bevoegdheden volledig benut worden zodra zij definitief aan burgemeester en officier van justitie zijn toegekend. Zij willen dat de regering zal stimuleren dat beiden gebruik maken van hun bevoegdheden.

Wij zijn het met deze leden eens dat het de bedoeling is dat deze nieuwe bevoegdheden daadwerkelijk worden gebruikt in geval van ernstige aanhoudende overlast en ernstig belastend gedrag ten aanzien van personen en bij aanhoudende vernielingen, als andere maatregelen ontoereikend zijn. Over de vraag in hoeverre dit een toename van de werkdruk oplevert, wordt het volgende opgemerkt. Bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel is bij lokale partijen onder meer nagevraagd met welke frequentie zij menen dat van deze nieuwe bevoegdheden gebruik zal worden gemaakt. Het signaal was dat men voor de meeste vormen van ernstige overlast over afdoende mogelijkheden beschikt om adequaat op te treden. Alleen voor bepaalde hardnekkige gevallen mist men toereikende instrumenten, waarbij tevens werd aangetekend dat het een beperkt aantal gevallen zou betreffen. Derhalve wordt bij de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel geen grote toename van de werkdruk verwacht, temeer niet omdat het hierbij doorgaans gaat om personen die vanwege hun aanhoudende ordeversturende gedragingen veelal reeds bekend zijn bij de politie en de andere veiligheidspartners, die al bemoeienis met hen hebben. Met dit wetsvoorstel worden voor de veiligheidspartners naast de al bestaande bevoegdheden, extra mogelijkheden gecreëerd om veelal adequater en/of in een vroeger stadium op te treden.

Ook wij onderkennen dat een actieve benadering nodig is bij het invoeren van dit wetsvoorstel. De betrokken departementen zullen gezamenlijk actief onder meer het openbaar ministerie, de politie en de gemeenten gaan voorlichten in bijeenkomsten. Hierin zal de integrale aanpak van de overlast- en verloederingsproblematiek, met de maatregelen van dit wetsvoorstel als sluitstuk, centraal staan.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de in de motie-Van Schijndel c.s.¹ opgenomen afzonderlijke bevoegdheden zoals contactverbod of avondklok niet expliciet in het wetsvoorstel aan de burgemeester worden toegekend.

Een contactverbod heeft een persoonsgericht karakter en kan – meer dan een gebiedsverbod – zeer ingrijpen op de persoonlijke levenssfeer. Een dergelijk verbod komt daarom alleen in aanmerking in zwaarwegende gevallen, waarin sprake is van ernstige strafbare feiten. Dit zijn gevallen waarin het optreden van de officier van justitie toch al nodig is. Een contactverbod is niet eenvoudig te handhaven. Vaak zal overtreding van het verbod slechts vastgesteld kunnen worden door de persoon die erdoor beschermd wordt. Een contactverbod is in het bijzonder een geschikte maatregel in gevallen, waarin de verdachte zich ernstig belastend gedraagt jegens een of meerdere personen. Ter bestrijding van groepsoverlast is het groepsverbod dat de burgemeester krachtens het wetsvoorstel kan opleggen, een effectiever middel.

Voor wat betreft de maatregelen in verband met een zogeheten «avondklok», verwijzen wij deze leden naar de notitie «Overlast door 12-minners. Een stevige aanpak» van de minister van Justitie en de minister voor Jeugd en Gezin².

¹ Kamerstukken II 2005/06, 28 684, nr. 76.

² Kamerstukken II 2007/08, 28 684, nr. 167.

De leden van PVV-fractie zouden graag nog expliciet in de wetswijziging problemen met krakers willen toevoegen. De gebiedsverboden zijn volgens hen bij uitstek een geschikt middel om bijvoorbeeld grotere groepen raddraaiers te weren van panden waarvan men redelijkerwijs kan aannemen dat deze op de verlanglijst van krakers staan. Voor toepassing van het gebiedsverbod door de burgemeester dient er sprake te zijn van herhaalde groepswijze verstoring van de openbare orde op een bepaalde locatie. Voor toepassing van het gebiedsverbod door de officier van justitie dient er sprake zijn van een gepleegd strafbaar feit waardoor de openbare orde ernstig is verstoord, dan wel in verband waarmee vrees bestaat voor ernstig belastend gedrag van de verdachte jegens personen dan wel aanhoudende vernielingen. Hiervan is geen sprake waar het gaat om panden die mogelijk een risico lopen te worden gekraakt.

De leden van PvdD-fractie wijzen op de opmerking van de Raad van State dat ervoor moet worden gewaakt dat bij problemen in de samenleving waarvoor de aandacht van de regering wordt gevraagd, direct zou worden gekozen voor het scheppen van nieuwe wettelijke instrumenten zonder dat eerst een grondige analyse is verricht van dat probleem, alsmede van de al bestaande mogelijkheden om het gericht aan te pakken, en zonder dat voldoende aandacht is besteed aan de toepassing van de bestaande bevoegdheden in de praktijk. Deze leden vernemen in dit verband graag hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot bovengenoemde waarschuwing, en welke kaders worden gehanteerd om de gevreesde ontwikkeling te voorkomen.

Aan de indiening van dit wetsvoorstel zijn verschillende stappen vooraf gegaan, gericht op het in kaart brengen van de problematiek en de ervaren leemtes in het bestaande instrumentarium. Naar aanleiding van signalen van diverse gemeenten dat zij in de aanpak van structureel overlastgevend en crimineel gedrag van groepen onvoldoende instrumenten voorhanden hebben om effectief te kunnen optreden, zijn diverse gesprekken gevoerd in het veld, ook met vertegenwoordigers van de driehoek. De behoefte aan aanvullende bevoegdheden, ter beteugeling van structurele overlast van groepen – en in het bijzonder instrumenten die vroegtijdig en daardoor effectiever kunnen worden ingezet is daarin meermalen aangegeven. Zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven en in het voorgaande ook aan de orde kwam, is uit navraag bij lokale veiligheidspartners gebleken dat zij in de praktijk worden geconfronteerd met een beperkte categorie van ernstige aanhoudende overlast, waarbij de overlastveroorzakers niet vatbaar blijken voor de bestaande (soms meer vrijblijvende) maatregelen dan wel voor hen de bestaande bestuurlijke en strafrechtelijke middelen onvoldoende zijn. De in dit wetsvoorstel voorgestelde bevoegdheden maken het mogelijk om – zoals ook door de praktijk als wenselijk is aangegeven – in een vroegtijdig stadium, met directe ingang en langdurig in te grijpen in geval deze problematiek zich voordoet. In paragraaf 2.4 van de memorie van toelichting is hierop ingegaan. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om ernstige overlast door groepen jongeren en om strafbare feiten die in groepsverband worden veroorzaakt respectievelijk gepleegd.

Bij de totstandkoming van de «charters» in het kader van de wijkaanpak van de minister voor Wonen, Wijken en Integratie en bij de voorbereiding van het Actieplan overlast en verloedering is eveneens gebleken van een behoefte aan het voorgestelde instrumentarium. Recente gebeurtenissen zoals de situatie in de Diamantbuurt en Slotervaart in Amsterdam, Ondiep en Kanaleneiland in Utrecht en de wijk Oosterwei in Gouda lijken dit beeld te bevestigen. Voorts kan worden gewezen op het rapport «Bestuur, recht en veiligheid: bestuursrechtelijke bevoegdheden voor openbare orde-handhaving en terrorismebestrijding» van het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, de Erasmus Universiteit Rotterdam en

de Universiteit Utrecht, in opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, waarin eveneens van die noodzaak en behoefte is gebleken. Dit rapport is op 24 april 2008 tezamen met een kabinetsreactie aan de Tweede Kamer aangeboden¹. In de kabinetsreactie hebben wij aangegeven dat het palet aan bevoegdheden op het terrein van openbare orde en veiligheid – de Wet tijdelijk huisverbod, het wetsvoorstel bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid² en het onderhavige wetsvoorstel daarbij inbegrepen – nagenoeg compleet is.

De leden van de PvdD-fractie maken zich zorgen over de manier waarop de problemen die te maken hebben met hanggedrag door jongeren, worden benaderd. Zo lijkt de regering een definitie van veiligheid te hanteren die het gevoel van veiligheid centraal stelt. Hoewel beleving een belangrijk element vormt van het veiligheidsbegrip, moet ervoor worden gewaakt dat groepen jongeren op straat op zichzelf al als een bedreiging worden aangemerkt, zo menen deze leden.

Uiteraard vormt de aanwezigheid van jongeren op straat op zichzelf geen bedreiging voor de openbare orde of veiligheid. Ook als deze aanwezigheid door andere burgers als hinderlijk kan worden ervaren, is de inzet van de in het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde instrumenten niet geschikt. In die gevallen waarin de voorgestelde maatregelen wel noodzakelijk zijn, is er meer aan de hand dan «rondhangende jongeren». De doelgroep van dit wetsvoorstel betreft nadrukkelijk diegenen die zich groepsgewijs schuldig maken aan aanhoudende ordeverstoring gedragingen in de publieke ruimte, waarbij het veelal gaat om een samenstel van hinderlijke, overlastgevende en criminele gedragingen en waarvan de gevolgen ingrijpend kunnen zijn voor de omgeving. Binnen de hinderlijke, overlastgevende en criminele jeugdgroepen die uit de inventarisaties van de politiekorpsen naar voren komen, gaat het doorgaans om een beperkt aantal aanwijsbare groepen waarbij men aanvullende instrumenten zoekt om met name de kleine kern die het initiatief neemt en daarbij een leidende rol heeft, in het overlastgevend en crimineel gedrag aan te pakken.

Deze leden vragen verder waarom de regering het «zonder redelijk doel rondhangen bij gebouwen of portieken» en het «betreden van plantsoenen» als ordeverstoring gedragingen ziet. Een heldere definitie van het begrip «ordeverstoring gedraging» ontbreekt, en ook het door de regering genoemde gedrag «intimiderend overkomen» verdient nadere opheldering, zo vinden deze leden.

Een strikte, wettelijke definitie van het begrip «verstoring van de openbare orde» is niet te geven. De vraag of er sprake is van een verstoring van de openbare orde, moet 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 volgens de jurisprudentie moeten gaan om een verstoring van enige betekenis van de normale gang van zaken in of aan de desbetreffende openbare ruimte³. Dikwijls zal het daarbij gaan om strafbare feiten, variërend van overtreding van voorschriften uit de APV (het zonder redelijk doel rondhangen bij gebouwen of portieken en het betreden van plantsoenen worden in de memorie van toelichting als voorbeelden genoemd) tot misdrijven zoals vernieling van auto's of bushokjes. Ook gedragingen die op zichzelf niet als strafbaar feit zijn gekwalificeerd, kunnen onder omstandigheden worden aangemerkt als ordeverstoring gedragingen. Intimiderend groepsgedrag in de vorm van joelen, najouwen of bespugen van voorbijgangers is hiervan een voorbeeld. Het «intimiderend overkomen» dat in de memorie van toelichting als voorbeeld van een ordeverstoring gedraging wordt genoemd, moet in vorenbedoelde, geobjectiveerde zin worden verstaan.

¹ Kamerstukken II 2007/08, 28 684 en 29 754, nr. 134.

² Kamerstukken 30 566.

³ Hoge Raad 30 januari 2007 (LJN: AZ2104).

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering hun mening deelt dat een gebiedsverbod een sluitstuk is van beleid dat allereerst beoogt verstoring van de openbare orde in het algemeen te voorkomen.

Het gebiedsverbod als voorgesteld in dit wetsvoorstel is een ingrijpende maatregel, aangezien de bewegingsvrijheid van een individu wordt beperkt. De beperking van het recht zich vrijelijk te verplaatsen moet steeds worden bezien in relatie tot het te bereiken doel. Indien er minder ingrijpende middelen beschikbaar zijn om de problematiek adequaat op te lossen, dienen deze middelen te worden ingezet. In die zin kunnen de voorgestelde maatregelen inderdaad worden aangemerkt als sluitstuk van een op preventie gericht beleid.

Deze leden willen graag een analyse ontvangen van de achtergronden en (sociologische) factoren die een rol spelen bij het ontstaan van de verstoring van de openbare orde door voetbalvandalen. Zij vragen welke mogelijkheden er zijn om meer in het algemeen het gedrag van supporters te verbeteren.

Wij verwijzen deze leden naar het rapport «*De man of de bal, profielen van verdachten van voetbalgerelateerde geweldscriminaliteit*», dat op 10 juni 2003 door de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan de Tweede Kamer is aangeboden¹. Daaruit blijkt dat de geweldpleging rondom het voetbal verband houdt met risico's op agressie en geweld in andere omstandigheden. De belangrijkste risicofactoren zijn (gewelddadige) criminele antecedenten, problemen met agressie-beheersing en alcoholen drugsgebruik. Bij de aanpak wordt onderscheid gemaakt tussen groepsgerichte aanpak, domein- of situatiegerichte aanpak en persoonsgerichte aanpak. Deze methode maakt deel uit van «*Hooligans in Beeld*».

2.2 Aard en omvang van (groeps)overlast

De leden van de CDA-fractie vinden de aandacht voor voetbalvandalisme goed, maar vinden deze niet in evenredige verhouding staan met andere vormen van overlast. Deze leden geven de regering in overweging de titel van het wetsvoorstel meer te zoeken in de richting van een brede overlast-wetgeving.

Gelet op de omvang en het structurele, ernstige karakter van voetbalvandalisme, hebben wij in het opschrift van het wetsvoorstel expliciet tot uitdrukking willen brengen dat de voorgestelde bevoegdheden mede in het kader van voetbalvandalisme – als specifieke vorm van ernstige overlast – ingezet kunnen worden. Dit sluit ook aan bij de wens van de Tweede Kamerleden Spekman, Atsma en Zijlstra, waarvoor wij verwijzen naar paragraaf 2.3.1 van de memorie van toelichting. Wellicht ten overvloede wijzen wij er nog op dat de tekst tussen haakjes aan het slot van het opschrift van het wetsvoorstel niet de citeertitel betreft, maar slechts een aanduiding van het onderwerp van de wijziging.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering om een toelichting in hoeverre zij bij de ontwikkeling van de voorgestelde bevoegdheden gebruik heeft gemaakt van expertise in onze buurlanden in de strijd tegen overlast. In het bijzonder vragen zij aandacht voor het Verenigd Koninkrijk, waar men al geruime tijd ervaring heeft opgedaan met de *Anti-Social Behaviour Order*, geïntroduceerd in 1998.

In het Verenigd Koninkrijk kan door middel van het *Acceptable Behaviour Contract* (ABC) en de *Anti-Social Behaviour Order* (ASBO) worden ingegrepen bij ernstig overlastgevend gedrag. Het Engelse systeem verschilt van de Nederlandse situatie in die zin, dat in het Verenigd Koninkrijk ASBO's door de rechter worden opgelegd, terwijl het in het onderhavige wetsvoorstel gaat om instrumenten van de burgemeester en de officier van justitie. De gemeente Rotterdam heeft in 2006–2007 een experiment gehouden met (gedrags)contracten en (gedrags)bevelen volgens de Engelse systematiek, zij het met aanpassingen naar de Nederlandse

¹ Kamerstukken II 2002/03, 25 232, nr. 36.

situatie. De evaluatie van dit zogeheten FF Kappe-experiment («*Kappen met asociaal gedrag*») is onlangs door ons aan de Tweede Kamer aangeboden¹.

De leden van de SP-fractie onderschrijven de shortlistmethodiek van Beke en Ferwerda, die uitgaat van een onderscheid tussen hinderlijke, overlastgevende en criminele jeugdgroepen. Zij vragen of de voorgestelde maatregelen voldoende rekening houden met het verschil in de jeugdgroepen. Indien de preventieve werking van de maatregelen voorop staat, dan is het bereik van de maatregel van toepassing op alle drie categorieën. Deze leden vragen of de maatregel dan nog wel selectief zal worden toegepast. Met betrekking tot de criminele jeugdgroepen vinden deze leden dat onverkort het strafrecht van toepassing moet zijn.

Bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel is de shortlistmethode van Beke en Ferwerda mede als uitgangspunt gebruikt. De doelgroep van dit wetsvoorstel betreft onder andere diegenen die zich groepsgewijs schuldig maken aan ernstige aanhoudende ordeverstorende gedragingen in de publieke ruimte, waarbij het veelal gaat om een samenstel van overlastgevende en strafbare gedragingen, en waarvan de gevolgen ingrijpend kunnen zijn voor de omgeving. Binnen de hinderlijke, overlastgevende en criminele jeugdgroepen die uit de inventarisaties van de politiekorpsen naar voren komen, gaat het doorgaans om een beperkt aantal aanwijsbare groepen waarbij men aanvullende instrumenten zoekt om met name de kleine kern die het initiatief neemt en daarbij een leidende rol heeft, in het overlastgevende en criminele gedrag aan te pakken. De bevoegdheden die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen, zullen met name van betekenis kunnen zijn voor deze categorie. Ingeval vooral sprake is van crimineel gedrag, zullen (ook) andere strafrechtelijke maatregelen aangewezen zijn.

Wij delen de opvatting van de leden van de SP-fractie dat voor criminele feiten een strafrechtelijke aanpak is aangewezen. Echter, criminele groepen veroorzaken ook overlast. De voorgestelde instrumenten kunnen ook voor deze groep een aanvulling zijn op bestaande middelen. Een strikte scheiding waarbij voor de ene soort jeugdgroepen alleen bestuurlijke maatregelen en de andere alleen strafrechtelijke maatregelen zijn aangewezen, achten wij niet wenselijk. Van groot belang is dat voor alle groepen een totaalpakket aan maatregelen wordt gebruikt.

Voorts zijn deze leden van mening dat «hinderlijk en overlastgevend» gedrag voor meerdere uitleg vatbaar is, hetgeen kan leiden tot verschillende beoordelingen in verschillende gemeenten. Deze leden vragen of het wenselijk is dat de schijn van willekeur optreedt bij de voorgestelde maatregelen.

Het begrip «hinderlijk en overlastgevend gedrag» is niet de wettelijke grond om een bevel krachtens artikel 172a van de Gemeentewet te kunnen geven. Krachtens het wetsvoorstel kan zo'n bevel worden gegeven aan «een persoon die herhaaldelijk groepsgewijs de openbare orde heeft verstoord of daarbij een leidende rol heeft gehad, bij ernstige vrees voor verdere verstooring van de openbare orde». Dit sluit niet natuurlijk niet uit – en beoogt ook niet uit te sluiten – dat verschillende gemeenten tot op zekere hoogte tot een verschillende aanpak van ernstige groepsoverlast komen. Dergelijke verschillen tussen gemeenten hebben echter niets met (de schijn van) willekeur te maken. De handhaving van de openbare orde wordt immers bij uitstek gekleurd door lokale omstandigheden.

Het verbaast de leden van de PvdD-fractie dat met het wetsvoorstel een gelijk pakket aan bevoegdheden wordt gecreëerd voor de bestrijding van verschillende soorten overlast. Dat ligt volgens hen niet zonder meer voor de hand. Gedegen analyses van de door de regering aangemerkte vormen van overlast ontbreken echter in het wetsvoorstel, vinden deze leden.

¹ Kamerstukken II 2008/09, 28 684, nr. 180.

Deze leden hebben reeds eerder gewezen op het ontbreken van nadere analyses. Wij verwijzen deze leden naar onze reactie op hun eerdere opmerking ter zake (paragraaf 2.1). Deze leden stellen voorts dat een gelijk pakket aan bevoegdheden wordt gecreëerd voor de bestrijding van verschillende soorten overlast. De verschillende vormen van overlast waar deze leden naar verwijzen, hebben alle gemeen dat het een herhaalde, groepsgewijze verstoring van de openbare orde betreft. Om die reden zijn maatregelen gericht op het voorkomen van het laakbare gedrag, op al deze terreinen van betekenis en kan de toepassing van de in het wetsvoorstel voorgestelde bevoegdheden in bepaalde gevallen op al deze terreinen aan de orde zijn. Per geval kan worden bezien welke maatregel het meest passend is. Overigens kunnen de bevoegdheden van de officier van justitie niet alleen worden gebruikt ter voorkoming van herhaling van strafbare feiten waardoor de openbare orde ernstig is verstoord, maar ook ter voorkoming van strafbare feiten in verband waarmee vrees bestaat voor ernstig belastend gedrag jegens personen of voor herhaald gevaar voor goederen.

2.3 Overlast door voetbalvandalisme

2.3.1 Belang van het wetsvoorstel voor de aanpak van voetbalvandalisme

De leden van de CDA-fractie vragen wanneer en in welke context ingegaan zal worden op het verzoek om de voorbereiding van «openlijke geweldpleging indien daarvan levensgevaar of gevaar voor zwaar lichamelijk letsel voor een ander te duchten is», strafbaar te stellen.

Op dit onderwerp, dat door de Tweede Kamerleden Atsma, Spekman en Zijlstra naar voren is gebracht, is de minister van Justitie ingegaan in zijn brief van 27 juni 2008¹. Zoals in deze brief is vermeld, bestaan binnen de huidige wetgeving reeds mogelijkheden om doeltreffend op te treden indien een verdenking bestaat van poging tot uitlokking van openlijke geweldpleging. Ook is in deze brief aangekondigd dat de minister van Justitie in overleg met het openbaar ministerie zal bezien of strafbaarstelling van gevallen waarin geen sprake is van een strafbare poging tot uitlokking van openlijke geweldpleging, maar wel van het bevorderen van het plegen van geweld tegen personen of goederen door het verschaffen van gelegenheid, middelen of inlichtingen, zou kunnen bijdragen aan het strafrechtelijk instrumentarium. De minister van Justitie zal de Tweede Kamer hierover nader berichten.

De leden van de PvdA-fractie vinden het van groot belang te weten of deze wet in de praktijk ook de beoogde werking zal hebben. Zij vragen de regering de toepassing van de wet nauwlettend te volgen en een moment vast te leggen waarop het gebruik van de wet geëvalueerd zal worden. Wij onderschrijven de wens van deze leden om de ervaringen met de nieuwe instrumenten volgens dit wetsvoorstel te monitoren c.q. te evalueren. Nadat het wetsvoorstel in werking is getreden en met de instrumenten ten minste twee jaar ervaring is opgedaan, zullen wij in de desbetreffende periodieke voortgangsrapportage inzake het programma «Veiligheid begint bij Voorkomen» – en meer in het bijzonder met betrekking tot het Actieplan overlast en verloedering – op de werking van de wet in de praktijk ingaan. De eerste voortgangsrapportage is recentelijk aan de Tweede Kamer aangeboden². Daarnaast wordt in de verslagen van het Centraal Informatiepunt Voetbalvandalisme (CIV) jaarlijks gerapporteerd over het aantal opgelegde stadionverboden en het resultaat van vervolging bij overtreding daarvan. Wij zullen het CIV verzoeken tevens de registratie van de nieuwe bevoegdheden ter hand te nemen, zodat ook in het gebruik van deze bevoegdheden in het kader van de bestrijding van voetbalvandalisme snel inzicht ontstaat. Daarnaast zullen wij bezien in hoeverre het aantal uitgevaardigde bevelen en gedragsaanwijzingen

¹ Kamerstukken II 2007/08, 25 232, nr. 55.

² Kamerstukken II 2008/09, 28 684, nr. 178.

landelijk kan worden bijgehouden. Ook zullen wij zo mogelijk samen met de VNG of het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV), standaardisatie en verspreiding van praktijkvoorbeelden bevorderen.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de voorbereiding van openlijke geweldpleging, indien daarvan levensgevaar of gevaar voor zwaar lichamelijk letsel voor een ander te duchten is, niet is meegenomen in dit wetsvoorstel.

Wij verwijzen deze leden hiervoor naar de brief van de minister van Justitie van 27 juni 2008, als hiervoor genoemd in antwoord op de hierop betrekking hebbende vraag van de leden van de CDA-fractie.

2.3.2 Het bevel van de burgemeester

De leden van de CDA-fractie vinden dat de burgemeester de afgelopen tijd meermalen te maken heeft gehad met uitbreiding van zijn bevoegdheden-arsenaal, onder meer op het gebied van huiselijk geweld en ten aanzien van jeugd. Graag vernemen zij van de regering hoe de controle op deze bevoegdheden gaat plaatsvinden, en op welke manier zij zal bewerkstelligen dat de bevelsbevoegdheid van de burgemeester wordt gekoppeld aan een voldoende verantwoordingsmechanisme.

Voor de controle op de uitoefening van de bevoegdheden van de burgemeester zijn geen bijzondere voorzieningen noodzakelijk. Politieke controle op de uitoefening van de bevoegdheden wordt immers uitgeoefend door de gemeenteraad. De gemeenteraad is het orgaan waaraan de burgemeester verantwoording moet afleggen en dat hem te allen tijde kan vragen verantwoording af te leggen. In de rechterlijke controle op de uitoefening van de bevoegdheden in individuele gevallen is voorzien door middel van het in Nederland geldende systeem van rechtsbescherming tegen besluiten van bestuursorganen, geregeld in de Algemene wet bestuursrecht.

Deze leden vragen verder op welke plaats gemeld dient te worden in geval van een meldingsplicht opgelegd door de burgemeester.

De meldingsplicht kan, maar hoeft niet gebonden te zijn aan een politiebureau. Zo is denkbaar dat bij een wijkagent gemeld dient te worden op een wijkservicecentrum. In het geval dat de meldingsplicht wordt opgelegd aan voetbalsupporters in het kader van uitwedstrijden, kan ook worden gedacht aan melden bij het stadion van de thuisclub. De plaats waar gemeld dient te worden, is op de specifieke casus toegesneden maatwerk. Mocht de persoon in kwestie zich niet houden aan de meldingsplicht, dan dient er een proces-verbaal te worden opgemaakt door een opsporingsambtenaar. Dit kan echter ook aan de hand van een melding van een derde aan de politie, dat de persoon in kwestie zich niet volgens het bevel heeft gemeld.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe het bevel van de burgemeester op een effectieve manier gehandhaafd kan worden. Graag zien deze leden uiteengezet welke sancties bij overtreding van het bevel toegepast kunnen worden, gelijktijdig met een beoordeling van de proportionaliteit en afschrikwekkende werking van deze sancties.

Het negeren van een bevel van de burgemeester, gegeven krachtens artikel 172a van de Gemeentewet, is een misdrijf in de zin van artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht en wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie (ten hoogste € 3 350). Indien betrokkene binnen twee jaar na een onherroepelijke veroordeling opnieuw in de fout gaat, kan een gevangenisstraf van ten hoogste vier maanden worden opgelegd. De straf kan geheel of gedeeltelijk voorwaardelijk worden opgelegd. Bovendien kan de rechter, in plaats van een gevangenisstraf of een geldboete, een taakstraf opleggen. Op minderjarigen is het jeugdstrafrecht van toepassing.

De sanctie op overtreding van artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht is naar onze mening afschrikwekkend genoeg. De proportionaliteit van de daadwerkelijk op te leggen straf is uiteraard ter beoordeling aan de rechter.

De leden van de SP-fractie plaatsen vraagtekens bij de bevoegdheden van de burgemeester. Zij vragen hoe het opleggen van bestuurlijke maatregelen zich verhoudt met het ambt van burgervader. Tevens vragen deze leden of de burgemeester de taken van politie, officier van justitie en rechter dient over te nemen.

Wij wijzen erop dat de in het wetsvoorstel voorgestelde bevoegdheden van de burgemeester als doel hebben de openbare orde te handhaven c.q. te herstellen. Het gebiedsverbod – eventueel gekoppeld aan een meldingsplicht – en het groepsverbod strekken ertoe om de structurele overlast die wordt veroorzaakt door groepen ordeverstoorers te beëindigen en de rust in de omgeving te herstellen. De maatregelen behoren daarmee bij uitstek tot de verantwoordelijkheid van de burgemeester.

De leden van de SP-fractie vragen of een dossier van incidenten dat is opgebouwd door de burgemeester, geen mogelijkheden aan de officier van justitie geeft om tot een gedragsaanwijzing te komen of tot het inschakelen van de raad voor de kindbescherming ten behoeve van een ondertoezichtstelling in combinatie met gedragsgerichte maatregelen. In de praktijk gaat het om personen die bekend zijn bij de politie, het openbaar ministerie en de gemeente, bijvoorbeeld in het kader van het Veiligheidshuis en/of het justitieel casusoverleg. Voor de aanpak van de doelgroep van dit wetsvoorstel kan onder meer aansluiting worden gezocht bij de reeds bestaande persoonsgerichte aanpak van veelplegers, waarbinnen sprake is van intensieve ketensamenwerking tussen politie, openbaar ministerie, de raad voor de kindbescherming, gemeenten en zorginstellingen. In het overleg brengen de verschillende ketenpartners de informatie uit hun registraties voor de desbetreffende personen in, indien daartoe aanleiding is. Op deze wijze wordt met het oog op de juiste aanpak van de desbetreffende persoon een dossier opgesteld, waarbij de politie een leidende rol heeft. Binnen het casusoverleg wordt overlegd welke maatregelen in het specifieke geval zijn aangewezen, waarbij het kan gaan om maatregelen als voorgesteld in dit wetsvoorstel, maar bijvoorbeeld ook om kindbeschermingsmaatregelen. Naast de probleemgerichte en gebiedsgerichte aanpak komt in de Veiligheidshuizen ook steeds meer de systeemgerichte aanpak van de grond. Hierbij wordt de hele omgeving van de jongere betrokken, waaronder het gezin, de school en de groep waarin hij verkeert. Op basis daarvan wordt een plan van aanpak ontwikkeld.

De leden van de SP-fractie vragen een reactie op het feit dat er ook dossieropbouw kan zijn van volwassenen en dat dit niet enkel over jeugdigen hoeft te gaan.

Beaamd wordt dat sprake kan zijn van dossieropbouw van zowel volwassenen als jeugdigen. De doelgroep van de maatregelen die in dit wetsvoorstel worden voorgesteld, bestaat met name uit diegenen die verantwoordelijk zijn voor herhaalde verstoring van de openbare orde in groepsverband, waarbij het zowel om jeugdigen als om volwassenen kan gaan. Voor gebruikmaking van deze maatregelen dient sprake te zijn van dossieropbouw, ongeacht of het jeugdigen dan wel volwassenen betreft. Deze leden menen dat, wanneer de dossieropbouw en de organisatie bij justitie op orde is, het beter is de officier van justitie te laten beslissen. In de praktijk worden, zoals gezegd, binnen het kader van het casusoverleg in gezamenlijkheid dossiers opgesteld, waarbij elk van de ketenpartners informatie uit de eigen registraties inbrengt. Indien de burgemeester de aan hem in dit wetsvoorstel toegekende maatregelen neemt, zal hij moeten toetsen of het opgebouwde dossier afdoende is. Ditzelfde

geldt voor de officier van justitie: indien de officier van justitie de aan hem in dit wetsvoorstel toegekende maatregelen neemt, zal deze moeten toetsen of het opgebouwde dossier afdoende is.

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat in het bevel moet worden vermeld door welke gedragingen en op welke tijdstippen en plaatsen de betrokken persoon herhaaldelijk groepsgewijs de openbare orde heeft verstoord, dan wel op grond van welke gedragingen de burgemeester tot het oordeel is gekomen dat betrokkene daarbij een leidende rol heeft gehad. In welke mate is het gegeven van het spelen van een leidende rol relevant, zo vragen deze leden.

Het gegeven van het spelen van een leidende rol is relevant, omdat uit de praktijk blijkt dat binnen de hinderlijke en overlastgevende jeugdgroepen veelal sprake is van een kleine kern die het initiatief neemt en daarbij een leidende rol heeft in het overlastgevend gedrag.

De leden van de PvdD-fractie ontvangen graag, onder verwijzing naar het advies van de Raad van State, een nadere toelichting op de uitbreiding van de bevoegdheden van de burgemeester, waarbij wordt ingegaan op de urgente noodzaak daarvan.

Wij verwijzen deze leden naar ons antwoord op hun eerdere vragen – in paragraaf 2.1 – over de onderbouwing van de voorgestelde maatregelen.

2.3.3 De gedragsaanwijzing van de officier van justitie

De leden van de SP-fractie erkennen de meerwaarde van het direct opleggen van een gedragsaanwijzing door de officier van justitie als er sprake is van verdenking van strafbare feiten. Wel wijzen zij op de noodzaak om te voorzien in een snelle afhandeling van het beroep en zij vragen daarom hoe snel het beroep zal worden afgewikkeld.

Met de leden van de SP-fractie menen wij dat het beroep snel moet worden afgehandeld. Daarom is in het voorgestelde artikel 509hh, vijfde lid, van het Wetboek van Strafvordering bepaald dat de rechtbank zo spoedig mogelijk beslist. De rechtbanken zullen naar deze bepaling handelen en de werkprocessen daarop zo nodig aanpassen.

Deze leden stellen dat hechtenis in geval van geweld en snelle behandeling van de delicten zeker bij herhaling van ernstige feiten de voorkeur verdient boven een gedragsaanwijzing voor een maximale duur van 270 dagen.

Wij beamen dat een snelle behandeling van ernstige feiten zeker van groot belang is. Het wetsvoorstel beoogt ook geenszins daaraan af te doen. Wel voorziet het wetsvoorstel met de bevoegdheid van de officier van justitie om een gedragsaanwijzing te bevelen, in een mogelijkheid om vooruitlopend op de behandeling van de strafzaak ter zitting reeds op te treden. Dit is van belang in geval van strafbare feiten waarvoor geen voorlopige hechtenis is toegelaten, dan wel waarin geen gronden voor voorlopige hechtenis aanwezig zijn.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of het voor de officier van justitie niet mogelijk is om zijn gedragsaanwijzing tussentijds te wijzigen indien de burgemeester in geval van verplaatsing van de overlastgevende feiten alsnog een gebieds- of groepsverbod oplegt.

Indien de officier van justitie – na overleg met de burgemeester – reeds een gedragsaanwijzing in de vorm van een gebiedsverbod heeft opgelegd, maar vanwege nieuwe feiten of omstandigheden (bijvoorbeeld verplaatsing van de overlast) de burgemeester van mening is dat een gebieds- of groepsverbod wenselijk is, zal opnieuw overleg tussen de burgemeester en de officier van justitie plaatsvinden. De officier van justitie zal dan bezien in hoeverre de gedragsaanwijzing gelet op de nieuwe feiten kan worden aangepast. Ook kan de uitkomst van het

overleg zijn dat de burgemeester, naast de nog geldende gedragsaanwijzing (gebiedsverbod) van de officier van justitie, een gebieds- of groepsverbod voor een ander gebied oplegt.

2.3.4 Ketenbenadering en belang informatie-uitwisseling

De leden van de SGP-fractie vinden een goede informatie-uitwisseling van belang. Zij vragen in hoeverre er nu door de verschillende politiekorpsen al afstemming plaatsvindt bij het bestrijden van voetbalgeweld. Het Centraal Informatiepunt Voetbalvandalisme (CIV) is met betrekking tot de uitwisseling van (politiële) informatie spin in het web. Het CIV verzamelt en verspreidt gegevens over voetbalvandalisme. Aan de hand van beschikbare informatie maakt het CIV gevraagd en ongevraagd strategische analyses bij grote (risico)wedstrijden. Het CIV ondersteunt actief de regionale politiekorpsen bij de voorbereiding van wedstrijden en bij opsporingsonderzoeken na incidenten. Voorts heeft het CIV tot taak het aanleggen, beheren en actueel houden van het landelijke VoetbalVolg-Systeem (VVS) ten aanzien van aangehouden en/of geverbaliseerde personen, wedstrijd- en fenomeengegevens. Het VVS is toegankelijk voor alle regiokorpsen, het openbaar ministerie en betaaldvoetbalorganisaties (BVO's) in de eredivisie en wordt naar verwachting op korte termijn toegankelijk gemaakt voor gemeenten met een BVO op hun grondgebied. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat het CIV in Europees verband tevens fungeert als nationaal informatiepunt voor de uitwisseling van informatie over voetbalwedstrijden met een internationale dimensie.

2.4 Urgentie en toegevoegde waarde van de voorgestelde bevoegdheden

De leden van de CDA-fractie maken uit het wetsvoorstel op dat de voorgestelde bevoegdheden een toevoeging vormen op de reeds bestaande bevoegdheden van de burgemeester en de officier van justitie. Zij vragen of de regering kan aangeven, aan de hand van de volgende praktijkvoorbeelden, hoe de wet gaat regelen dat burgemeester en officier van justitie deze gevallen proactief kunnen aanpakken, zowel op grond van bestaande als op grond van de voorgestelde bevoegdheden:

- Een groep jongeren gaat naar een muziekenvenement. Onderweg in de trein naar het evenement toe zorgen zij voor overlast.
- Een groep Amsterdamse jongeren gaat op weg om een dag door te brengen op het strand van Zandvoort. Het weekend ervoor heeft een aantal jongens uit deze groep voor overlast gezorgd op de boulevard van Zandvoort.
- Een groep dierenrechtenactivisten is onderweg naar een bepaald bedrijf, kennelijk om daar rotzooi te schoppen.

Wij benadrukken dat het wetsvoorstel tot doel heeft een effectief middel te introduceren om een eind te maken aan een patroon van ernstige overlast door een groep personen in een bepaald gebied. In geen van de door de leden van de CDA-fractie genoemde praktijkvoorbeelden is sprake van een dergelijk patroon van overlast. Dat wil niet zeggen dat de bevoegde autoriteiten (in het eerste voorbeeld de vervoerder, in de beide andere voorbeelden de burgemeester) geen middelen hebben om op te treden in de door deze leden geschetste voorbeelden.

In het eerste voorbeeld – overlast in een trein – is krachtens de Wet personenvervoer 2000 de vervoerder verantwoordelijk voor de handhaving van de orde, rust, veiligheid en een goede bedrijfsgang in het openbaar vervoer. De trein is geen openbare ruimte; de bevoegdheden die de burgemeester krachtens de Gemeentewet of de APV heeft ter handhaving van de openbare orde, zijn derhalve in de trein niet van toepassing. Indien passagiers zich misdragen in een trein, kunnen zij door of namens de vervoerder het bevel krijgen op het eerstvolgende station de trein te verlaten. Onder omstandigheden kan hun door of namens de vervoerder

een tijdelijk openbaarvervoersverbod worden opgelegd. De vervoerder kan zo nodig de hulp inroepen van de sterke arm (in casu de spoorwegpolitie).

In het tweede voorbeeld is de burgemeester bevoegd op te treden ter handhaving van de openbare orde. Het gaat in dit voorbeeld (nog) niet om een vast patroon van overlast door de desbetreffende groep jongeren, zodat er (nog) geen sprake kan zijn van een gebieds- of groepsverbod of meldingsplicht krachtens het voorgestelde artikel 172a van de Gemeentewet. In dit voorbeeld zal de burgemeester gebruik moeten maken van het bestaande instrumentarium. Het enkele feit dat de jongeren een week eerder voor overlast hebben gezorgd, is overigens – ervan uitgaande dat het de eerste keer was – niet voldoende om bijvoorbeeld om gebiedsverbod krachtens de APV op te leggen. Mocht er toch opnieuw sprake zijn van overlast, dan is de politie – onder gezag van de burgemeester – belast met de daadwerkelijke handhaving van de openbare orde. Bovendien zou de burgemeester in zo'n geval op grond van de APV een tijdelijke gebiedsontzegging kunnen opleggen. Indien er sprake is van herhaalde overlast door de desbetreffende groep, zou hij een langer durend gebiedsverbod kunnen opleggen op grond van het voorgestelde artikel 172a van de Gemeentewet. Nu het gaat om Amsterdamse jongeren is het in dit geval bovendien mogelijk dat de burgemeester van Zandvoort, in overeenstemming met de burgemeester van Amsterdam, het gebiedsverbod koppelt aan een meldingsplicht in Amsterdam (bijv. op zaterdag om 23.00 uur melden op het hoofdbureau van politie te Amsterdam).

In het derde voorbeeld gaat om een situatie waarin de burgemeester het bericht ontvangt dat een groep extremistische dierenrechtenactivisten op weg is naar een bedrijf in zijn gemeente, met de kennelijke bedoeling de openbare orde te verstoren. Voor een dergelijke situatie, waarin onmiddellijk opgetreden moet worden, is het onderhavige wetsvoorstel niet geschreven. De burgemeester zal in dat geval gebruik kunnen maken van zijn bevoegdheid om door middel van inzet van de politie – zo nodig de mobiele eenheid – overtredingen van wettelijke voorschriften die betrekking hebben op de openbare orde, te beletten of te beëindigen (artikel 172, tweede lid, van de Gemeentewet). Indien ernstige vrees bestaat voor het ontstaan van ernstige wanordelijkheden, bijvoorbeeld omdat er sprake is van een grote groep actievoerders van wie bekend is dat zij grof geweld tegen personen en goederen niet schuwen, zou de burgemeester gebruik kunnen maken van zijn noodbevoegdheden zoals het uitvaardigen van een noodverordening (artikel 176 van de Gemeentewet).

Mocht er in de genoemde voorbeelden sprake zijn van strafbare feiten, dan kan de politie verbaliserend optreden en zo nodig de verdachten aanhouden. De officier van justitie kan in zo'n geval een gedragsaanwijzing geven in de vorm van onder andere een gebiedsverbod en meldingsplicht. Het moet dan gaan om strafbare feiten waardoor de openbare orde ernstig is verstoord en waarbij grote vrees voor herhaling bestaat, of een strafbaar feit in verband waarmee vrees bestaat voor aanhoudende vernielingen.

In het verlengde hiervan verzoeken de leden van de CDA-fractie de regering, onder verwijzing naar de motie-Van Haersma Buma c.s.¹, aan te geven in hoeverre de reeds bestaande bevoegdheden en de voorgestelde regelingen proactief inzetbaar zijn in de aanpak van dierenrechtenactivisme.

De bestaande bevoegdheden zijn hiervoor reeds aan de orde komen. Er zijn verschillende situaties denkbaar waarin de voorgestelde maatregelen proactief kunnen worden ingezet bij de aanpak van gewelddadig dierenrechtenactivisme. Indien een groep dierenrechtenactivisten herhaaldelijk op een bepaalde locatie in de gemeente de openbare orde heeft verstoord door bijvoorbeeld vernielingen aan te richten of voorbijgangers lastig te vallen, en ernstige vrees bestaat voor verdere verstoring van de openbare

¹ Kamerstukken II 2006/07, 30 800 VI, nr. 104.

orde door die groep, kan de burgemeester op grond van het voorgestelde artikel 172a van de Gemeentewet voor die locatie aan de personen die deel uitmaken van die groep, een gebiedsverbod- al dan niet in combinatie met een meldingsplicht – of een groepsverbod opleggen, zodat nieuwe verstoringen van de openbare orde worden voorkomen.

Door de officier van justitie kan een gedragsaanwijzing- in de vorm van een gebiedsverbod, meldingsplicht, contactverbod of een aanwijzing zich te doen begeleiden bij hulpverlening ter voorkoming van nieuwe strafbare feiten worden opgelegd, in geval van verdenking van een strafbaar feit waardoor de openbare orde ernstig is verstoord en waarbij grote vrees voor herhaling bestaat, of een strafbaar feit in verband waarmee vrees bestaat voor ernstig belastend gedrag van de verdachte jegens personen dan wel aanhoudende vernielingen. Zo kan de officier van justitie bijvoorbeeld een gedragsaanwijzing geven aan een persoon die behoort tot een groep gewelddadige dierenrechtenactivisten als hiervoor beschreven, en die wordt verdacht van het plegen van een strafbaar feit zoals vernieling of openlijke geweldpleging, waardoor de openbare orde ernstig is verstoord en waarbij grote vrees voor herhaling bestaat. Ook kan de officier van justitie optreden in geval van gewelddadige dierenrechtenactivisten die worden verdacht van een strafbaar feit gericht tegen personen (bijvoorbeeld bedreiging) of tegen goederen (bijvoorbeeld vernieling of brandstichting), indien er vrees voor herhaling bestaat. Dit staat los van de plaats waar het eerdere strafbare feit is gepleegd. Daarbij staat de bescherming van personen en goederen voorop.

Ten slotte kan in dit kader worden verwezen naar de toezeggingen van de minister van Justitie tijdens het algemeen overleg over dierenrechtenactivisme¹. De minister heeft toegezegd in overleg met het openbaar ministerie te zullen nagaan of verhoging van de strafmaat op grond van artikel 284 van het Wetboek van Strafrecht nuttig kan zijn, en of de inzet van artikel 285b kan worden verbeterd.

De leden van de CDA-fractie zien graag een reactie tegemoet van de regering waarin zij een voorstel doet om de conclusies van de het Auditteam voetbalvandalisme in de praktijk toe te passen. Daarnaast willen deze leden dat de regering onderzoekt in hoeverre de bevindingen in het rapport tevens van toepassing zijn op andere vormen van overlast en hoe zij de conclusies over de gehele linie gaat doorvoeren.

De conclusies van het Auditteam in het rapport *«Aanhouding, vervolging en bestraffing van hooligans»* zijn gericht op voetbalvandalisme en worden grotendeels opgenomen in de beleidsplannen van de ketenpartners. Wel is het van belang dat er op lokaal niveau aandacht is voor de verbinding tussen voetbalvandalisme en andere vormen van overlast. Een belangrijke methode is *«Hooligans in Beeld»*, een aanpak die ook bruikbaar is voor een verbreding naar andere domeinen zoals evenementen, uitgaan en de wijk, en die gekoppeld kan worden aan thema's als veelplegers en jeugd. Op lokaal niveau heeft de gemeente de regierol als het gaat om een integrale aanpak van overlast en voetbalvandalisme. In overleg tussen gemeente, openbaar ministerie, politie, gezondheidszorg en jeugdwerk zal op lokaal niveau bepaald moeten worden hoe de overlastgevers aangepakt worden.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat het gebiedsverbod niet kan worden ingezet in de directe woonomgeving van verdachten en betrokkenen. Tegelijk constateren deze leden dat een aanzienlijk deel van de overlast in de wijken veroorzaakt wordt door bewoners van die wijk. Graag zien zij een reactie van de regering op dit dilemma. Zij vragen in hoeverre deze spanning de effectiviteit van de wet zal verminderen, en vragen wat voor aanvullende maatregelen de regering wil nemen om overlast veroorzaakt in de directe woonomgeving effectiever aan te kunnen pakken.

¹ Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VI, nr. 153.

Uitgangspunt is dat een gebiedsverbod niet mag leiden tot inbreuk op het gezinsleven van betrokkene. Een gebiedsverbod zal daarom zodanig vorm moeten worden gegeven dat voor betrokkene zijn eigen woning bereikbaar blijft. Dit betekent echter niet dat, zoals de leden van de PvdA-fractie veronderstellen, het gebiedsverbod niet kan worden ingezet in de directe woonomgeving van betrokkene. Het is zeer wel denkbaar dat bijvoorbeeld een «corridor» van de woning naar de grens van het gebied waar betrokkene niet mag komen, buiten het gebiedsverbod wordt gelaten. Dat beperkt betrokkene dan weliswaar in de mogelijkheden om zijn woning te bereiken, maar de woning blijft als zodanig wel bereikbaar, al zal dat niet altijd via de kortste route zijn. Wij zijn dan ook van mening dat het door de leden van de PvdA-fractie gevreesde dilemma zich niet voordoet. Ook kan in gevallen van ernstige verstoring van de openbare orde in de directe woonomgeving waarbij strafbare feiten zijn gepleegd, een gedragsaanwijzing van de officier van justitie – in de vorm van een contactverbod of een aanwijzing zich te doen begeleiden bij hulpverlening mogelijk uitkomst bieden.

Ten slotte kan in dit kader worden verwezen naar de beantwoording van de vragen van de Tweede Kamerleden Kuiken en Depla (beiden PvdA) over de aanpak van overlast door woningeigenaren en huurders van woningen in particulier bezit¹.

De leden van de PvdA-fractie zouden graag van de regering vernemen wanneer zij hoopt haar integrale visie op de openbareordetaak van de burgemeester aan de Kamer te doen toekomen.

De aangekondigde kabinetsvisie over de rol van de burgemeester, die in samenspraak met de burgemeesters en de VNG wordt ontwikkeld, zal zo mogelijk nog dit jaar aan de Tweede Kamer worden aangeboden. In het Bestuursakkoord rijk en gemeenten («*Samen aan de slag*»)² is met de VNG afgesproken dat het Rijk geen nieuwe bevoegdheden op het terrein van openbare orde introduceert totdat deze visie is ontwikkeld. Voor al lopende en reeds aangekondigde wetsvoorstellen, zoals het onderhavige, is in het Bestuursakkoord afgesproken dat deze niet op de visie hoeven te wachten.

De leden van de SP-fractie vragen waarom de samenwerking van supportersorganisaties met betaaldvoetbalorganisaties en de politie niet worden genoemd in het wetsvoorstel.

In het Beleidskader bestrijding voetbalvandalisme en voetbalgeweld 2005, dat op 10 maart 2006 aan de Tweede Kamer is aangeboden³, worden eisen gesteld aan het optreden van de diverse ketenpartners die een rol spelen bij de bestrijding van voetbalvandalisme. In het beleidskader is vastgelegd dat de club verantwoordelijk is voor de organisatie van de afzonderlijke wedstrijden en derhalve primair verantwoordelijk is voor het ordentelijk verloop van wedstrijden. Vanuit die verantwoordelijkheid is de club gehouden taken uit te voeren die betrekking hebben op de wijze waarop toestemming wordt verkregen voor het organiseren van een wedstrijd, de veiligheidsorganisatie in en rondom het stadion, de informatieverstrekking aan derden, de wijze van communicatie met publiek, media en lokaal bestuur, de inhoud en naleving van een huisreglement, de wijze van supportersvervoer en het beleid met betrekking tot civiele stadionverboden. Naast de hiervoor genoemde taken worden in het kader van de licentieverstrekking door de KNVB eisen gesteld aan de clubs, bijvoorbeeld ten aanzien van de inrichting van de accommodatie, de aanwezige voorzieningen en de organisatie.

Conform de conclusies van het Auditteam voetbalvandalisme in zijn rapport «*Aanhouding, vervolging en bestraffing van hooligans*», dat op 4 juni 2008 aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is aangeboden⁴, zijn wij van mening dat onder andere clubs in het begin van de keten de effectiviteit van de inspanningen kunnen vergroten. Clubs

¹ Aanhangsel Handelingen II 2007/08, nr. 3526.

² Kamerstukken II 2006/07, 30 800 B, nr. 17.

³ Kamerstukken II 2005/06, 25 232, nr. 49.

⁴ www.minbzk.nl/114021/rapport-auditteam

dienen consequent op te treden als supporters de huisregels van de club, de tolerantiegrenzen van het beleidskader of de wettelijke regels overtreden.

De leden van de SP-fractie vragen of het mogelijk is om, indien de maatregelen effectief zijn, de beperkende generieke maatregelen ten opzichte van supporters op te heffen.

Generieke maatregelen ten opzichte van supporters zijn een effectief element van de integrale aanpak van voetbalvandalisme; er is geen reden deze maatregelen op te heffen. Het treffen van de generieke maatregelen – zoals combiregelingen, supportersscheiding en beperkingen in de wijze van kaartverkoop – is gekoppeld aan een risicoinschatting. Na beoordeling van de risicoinschatting beslist de lokale driehoek over het treffen van dergelijke maatregelen.

Deze leden vragen voorts of er in een eerder stadium, voor het optreden van de openbareordeverstoringen, afdoende had kunnen worden opgetreden door wijkagenten, buurtcoaches en/of jongerenwerk. Zij vragen of de ernstige situaties in bepaalde wijken in grote steden te wijten zijn aan een gebrek aan openbaar toezicht. Door het ontbreken van de analyse van het ontstaan van de ernstige overlast, vragen zij of de verruiming van de bestuursrechtelijke aanwijzingen noodzakelijk is. Deze leden kunnen zich voorstellen dat bij eerder ingrijpen door ordehandhavers de situatie had kunnen worden voorkomen.

Er is naar onze mening geen sprake van een gebrek aan toezicht in de publieke ruimte. Binnen de hinderlijke, overlastgevendende en – in mindere mate – criminele jeugdgroepen die uit de inventarisaties van de politiekorpsen naar voren komen, gaat het doorgaans om een beperkt aantal aanwijsbare groepen, waarbij men aanvullende instrumenten zoekt om met name de kleine kern die het initiatief neemt en daarbij een leidende rol heeft, in het hinderlijk, overlastgevend en crimineel gedrag aan te pakken. Dit laat onverlet dat een integrale benadering van overlastgevendende groepen essentieel is. Zo zijn onder meer een structuur op lokaal niveau, toezicht van wijkagenten, buurtcoaches, jongerenwerk, brede scholen en aandacht voor de fysieke inrichting van de buurt van belang om te voorkomen dat jongeren overlastgevend gedrag vertonen.

Op de noodzaak van de nieuwe bevoegdheden wordt elders in deze nota, in het bijzonder in paragraaf 2.1, reeds ingegaan.

De leden van de SP-fractie vragen of het wetsvoorstel op het juiste moment komt, omdat er gewacht wordt op de visie op de openbareordeportefeuille van de burgemeester. Zij geven er de voorkeur aan te wachten op de visie en vragen hierop een reactie van de regering.

Zoals hiervoor reeds uiteengezet, is er naar onze mening sprake van een duidelijke behoefte aan de in het wetsvoorstel opgenomen instrumenten en is er geen reden te wachten op de aangekondigde kabinetsvisie.

Deze leden zien tevens het probleem van overlap van bevoegdheden van de burgemeester en de officier van justitie, zoals beschreven in paragraaf 3.3 van de memorie van toelichting. Zij vragen hierop een reactie van de regering.

Mede tegen deze achtergrond is in het wetsvoorstel een samenloopregeling opgenomen (artikel 172a, derde lid, van de Gemeentewet). Wij gaan hierna, in paragraaf 3.3, nader in op deze samenloopregeling.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering om de recente voorbeelden uit de praktijk waaruit de noodzaak tot dit wetsvoorstel blijkt, uitvoeriger te beschrijven.

Wij verwijzen naar onze brieven naar aanleiding van de situatie in onder andere de Utrechtse wijken Kanaleneiland en Ondiep en de Amsterdamse Diamantbuurt. Voorts zijn ook door diverse Tweede Kamerleden verschillende vragen gesteld waaruit voorbeelden naar voren komen. Wij verwijzen naar vragen over onder andere: een weggepest Liberiaans gezin, agressie tegen homo's, jeugdoverlast in Utrecht, het wegtreiteren

van lesbiennes uit woningen en het wegtreiteren van een snackbar-eigenaar. Het gaat om situaties waarin buurtbewoners en ondernemers uit hun buurt zijn weggepest of weggetreiterd of waarin zij niet meer op bepaalde plaatsen in de openbare ruimte durven te komen vanwege aanhoudende overlastgevende en criminele gedragingen van groepen jongeren. Daarnaast heeft het wetsvoorstel betrekking op ordeverstoringen door voetbalvandalen.

Deze leden verzoeken de regering het onderzoeksrapport inzake bestaande en nieuwe bestuurlijke en bestuursrechtelijke maatregelen op het terrein van veiligheid, overlast in het publieke domein en handhaving van de openbare orde naar de Kamer te zenden. Daarnaast vernemen deze leden graag wanneer de regering denkt dat zij zal komen met een visie op de openbareordeportefeuille van de burgemeester en de eventuele raakvlakken met de bevoegdheid van de officier van justitie. Zij vragen de regering er zorg voor te dragen dat de visie van de regering tegelijk met de nota naar aanleiding van het verslag aan de Kamer wordt gezonden.

Zoals hiervoor gemeld, is het onderzoeksrapport «*Bestuur, recht en veiligheid: bestuursrechtelijke bevoegdheden voor openbare ordehandhaving en terrorismebestrijding*» inmiddels tezamen met een kabinetsreactie aan de Tweede Kamer aangeboden. De kabinetsvisie op de openbareordeportefeuille van de burgemeester zal zo mogelijk nog dit jaar aan de Kamer worden aangeboden.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat het wetsvoorstel ook een oplossing moet bieden voor de problemen rondom voetbalvandalisme. Het voorgestelde wettelijk instrumentarium kan daar een bijdrage aan leveren, maar gaat wat deze betreft wel erg weinig in op de verantwoordelijkheid van de betaaldvoetbalorganisaties (BVO's). Het kan zich in de praktijk namelijk voordoen dat door onvoldoende handhaving door voetbalclubs, optreden van burgemeester of officier van justitie nodig is. Deze leden ontvangen graag een nadere toelichting van de regering op dit punt.

De bevoegdheden in het wetsvoorstel vormen een aanvulling op het reeds beschikbare arsenaal aan instrumenten ter bestrijding van voetbalvandalisme. Deze extra instrumenten laten echter de eigen verantwoordelijkheid van de BVO's onverlet. Zoals in het Beleidskader bestrijding voetbalvandalisme en voetbalgeweld 2005 omschreven, zijn de BVO's verantwoordelijk voor de organisatie van de afzonderlijke wedstrijden en primair verantwoordelijk voor het ordentelijke verloop van wedstrijden. De BVO is verantwoordelijk voor de veiligheidsorganisatie in en rond het stadion en neemt maatregelen om ordeverstoringen te voorkomen, zoals aanstellen van een professionele veiligheidsmanager, zorgen voor voldoende, goed opgeleide stewards (conform eisen KNVB) en een effectief toegangsbeleid en effectieve toegangscontrole. Naast de veiligheidsorganisatie in en rondom het stadion is de BVO verantwoordelijk voor:

- de informatieverstrekking richting burgemeester en politie, maar ook richting bezoekende clubs; daarnaast dient de BVO inzicht te hebben in (gedrag van) de eigen supporters;
- de communicatie richting publiek over kaartverkoop en afspraken over media met politie;
- huisreglement voor supporters;
- stadionverboden (civielrechtelijk);
- supportersvervoer en een evaluatie van elke wedstrijd.

Naar de mening van de leden van de PvdD-fractie heeft de regering onvoldoende duidelijk gemaakt waarom deze nieuwe bevoegdheden noodzakelijk zouden zijn. Voetbalvandalisme, (groeps)overlast door jongeren, geweld tegen homoseksuelen en dierenrechtenactivisme lijken volgens

deze leden zonder duidelijke, individuele probleemanalyses op één hoop te zijn gegooid.

Deze leden merken terecht op dat het hier gaat om verschillende maatschappelijke problemen, waarbij te onderscheiden gedragingen en strafbare feiten aan de orde zijn. Zoals ook reeds is aangegeven in paragraaf 2.2, kan echter op al deze terreinen sprake zijn van herhaalde verstoring van de openbare orde of van strafbare feiten waardoor de openbare orde wordt verstoord, dan wel van vrees voor belastend gedrag jegens personen of herhaald gevaar voor goederen. Derhalve kan de toepassing van de in het wetsvoorstel voorgestelde bevoegdheden in bepaalde gevallen op al deze terreinen aan de orde zijn.

De leden van de PvdD-fractie wijzen erop dat de regering in de memorie van toelichting aangeeft dat de nieuwe bevoegdheden ook kunnen worden toegepast op radicaal dierenrechtenactivisme. Naar hun mening ontbreekt echter een nadere analyse en onderbouwing ter rechtvaardiging. Deze leden vragen waarom de regering niet aangeeft of en op welke wijze zij de evaluatie van de Wet op de dierproeven ter harte heeft genomen waar het de aanbevelingen betreft in relatie tot het klimaat rondom het dierenrechtenactivisme. Op grond van de inhoud van diverse debatten over het dierenrechtenactivisme¹, uit de analyses van de AIVD² en de Criminaliteitsbeeldanalyse radicaal dierenrechtenactivisme 1999–2003 van het KLPD³, alsmede uit de ernstige verstoringen van de openbare orde en van het economisch-maatschappelijk verkeer door een kleine groep gewelddadig opererende dierenrechtenactivisten, die steeds nadrukkelijk onderscheiden worden van de overige actievoerders, is het duidelijk dat in bepaalde gevallen de grenzen van het acceptabele worden overschreden. Wij wijzen de leden van de PvdD-fractie op bijvoorbeeld de recente acties in Venray, die ertoe hebben geleid dat de democratische besluitvorming is gefrustreerd onder meer door middel van bedreiging van politici en ondernemers. Zoals hiervoor in antwoord op een daartoe strekkende vraag van de leden van de CDA-fractie reeds is aangegeven, kunnen de in het wetsvoorstel voorgestelde bevoegdheden met betrekking tot dierenrechtenactivisme aan de orde zijn in geval van het herhaald groepsgewijs verstoren van de openbare orde, dan wel in geval van een strafbaar feit waardoor de openbare orde ernstig is verstoord, of in verband waarmee vrees bestaat voor ernstig belastend gedrag van de verdachte jegens personen dan wel aanhoudende vernielingen. Onder omstandigheden is helaas niet uit te sluiten dat deze gevallen zich kunnen voordoen bij de activiteiten die door radicale dierenrechtenactivisten worden ondernomen.

Wij verwijzen deze leden voor wat betreft de evaluatie op de Wet op de dierproeven naar de brief van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 22 oktober 2007⁴.

De leden van de PvdD-fractie missen (een analyse van de) activiteiten van de regering die erop gericht zijn om de voedingsbodem voor gewelddadig activisme weg te nemen.

In augustus 2007 is het Actieplan polarisatie en radicalisering 2007–2011 aan de Tweede Kamer aangeboden⁵. De Tweede Kamer ontvangt daarnaast jaarlijks een operationeel actieplan waarin een overzicht is opgenomen van de voorziene concrete acties. Bij de aanpak van polarisatie en radicalisering wordt een driesporenaanpak gehanteerd, waarbij het primaat bij het lokale bestuur ligt, in samenwerking met lokale partners (politie, jeugdwerk etc). De rijksoverheid stelt zich hierbij stimulerend en faciliterend op. Door middel van de cofinanciering van gemeentelijke activiteiten, het zorg dragen voor informatievoorziening op maat door Nuansa (het Kennis- en adviescentrum polarisatie en radicalisering van het ministerie van BZK) en het ondersteunen van pilotprojecten op innovatieve domeinen (deradicalisering, vormgeving integrale lokale aanpak etc.). Het actieplan richtte zich in eerste instantie op islamitisch radica-

¹ Kamerstukken II 2003/04, 29 200 VI, nr. 63; Handelingen II 2006/07, nr. 87, blz. 4839–4855; Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VI, nr. 153.

² Kamerstukken II 2003/04, 29 200 VI, nr. 175; Kamerstukken II 2006/07, 30 800 VI en 29 754, nr. 98.

³ Kamerstukken II 2003/04, 29 200 VI, nr. 175.

⁴ Kamerstukken II 2007/08, 30 168 en 27 428, nr. 3.

⁵ Kamerstukken II 2006/07, 29 754, nr. 103.

lisme en rechtsradicalisme. In 2008 is daar dierenrechtenactivisme bij gekomen. De Tweede Kamer is bij brief van 15 juni 2007 nader geïnformeerd over de aanpak van dierenrechtenactivisme¹. In december 2008 ontvangt de Tweede Kamer het Operationeel actieplan 2009, waarin aanvullende activiteiten zijn opgenomen met betrekking tot dierenrechtenactivisme, zoals gerichte ondersteuning van gemeenten en politiekorpsen bij het nemen van preventieve en repressieve maatregelen.

De leden van de PvdD-fractie missen tevens een analyse van de toepassing van reeds bestaande bevoegdheden voor repressie en preventie. Zij zijn niet overtuigd van de noodzaak tot en rechtvaardiging van het scheppen van de nieuwe bevoegdheden.

Bestaande middelen die een burgemeester kan inzetten als optreden tegen dierenrechtenactivisten gewenst is, zijn onder andere: instrumenten uit de Gemeentewet en de APV (gebiedsverbod; verbodsbepaling over samenscholing, hinderlijk gedrag op de openbare weg, verwijderen uit de gemeente en/of het ontzeggen van toegang tot de gemeente, verbod op meevoeren van voorwerpen); noodbevoegdheden (noodbevel, noodverordening, bestuurlijk ophouden); voorschriften op basis van de Wet openbare manifestaties (WOM). Voor de noodbevoegdheden geldt dat er sprake moet zijn van (ernstige vrees voor het ontstaan van) oproerige beweging of andere ernstige wanordelijkheden. De voorschriften op basis van de WOM zijn gericht op het in juiste banen leiden van manifestaties, niet op het mogelijk voorkomen daarvan. Op basis van de WOM kan ook niet preventief een manifestatie worden verboden als is gebleken dat de leiders van de groep bij vorige manifestaties zich niet aan de gestelde voorwaarden (bijv. route) hebben gehouden met ernstige overlast tot gevolg.

Naar ons oordeel is de noodzaak tot en behoefte aan de in het wetsvoorstel voorgestelde instrumenten voldoende vastgesteld en aangetoond, zoals wij in antwoord op een soortgelijke vraag van deze leden in paragraaf 2.1 al hebben opgemerkt.

Naar de mening van de leden van de SGP-fractie wordt onvoldoende aandacht besteed aan de verantwoordelijkheid van de voetbalclubs zelf om maatregelen te nemen tegen verstoring van de openbare orde door supporters. Zij vragen of de regering kan omschrijven welke verantwoordelijkheden de clubs zelf hebben en wat de clubs op dit moment zelf reeds doen. Tevens vragen zij of er naar de mening van de regering nog meer mogelijkheden voor clubs en andere betrokkenen zijn om afdoende maatregelen te nemen.

Wij verwijzen de leden naar het hiervoor gegeven antwoord op een vraag van de leden van de SP-fractie over de samenwerking van supportersorganisaties met BVO's en de politie.

2.5 Ernstige overlast door jeugdigen onder de twaalf jaar

De leden van de SGP-fractie zijn van mening dat de bestrijding van overlast onder jongeren onder de twaalf nog onvoldoende aandacht heeft. In het verlengde hiervan vragen zij wanneer de Kamer precies op de hoogte wordt gesteld van de te nemen maatregelen ten aanzien van overlast onder jongeren onder de twaalf en welke mogelijkheden er zijn om bij ernstige gedragingen ook deze jongeren in aanmerking te laten komen voor krachtige maatregelen.

Voor het antwoord op deze vraag kan worden verwezen naar de notitie «Overlast door 12-minners; Een stevige aanpak» van de minister van Justitie en de minister voor Jeugd en Gezin, die op 12 september 2008 aan de Tweede Kamer is aangeboden².

¹ Kamerstukken II 2006/07, 30 800 VI en 29 754, nr. 98.

² Kamerstukken II 2007/08, 28 684, nr. 167.

3. De voorgestelde bevoegdheden

3.1 De bevoegdheid van de burgemeester

3.1.1 Aard en karakter van het bevel

De leden van de CDA-fractie hebben geconstateerd dat de voorgestelde regelingen bevoegdheden behelzen die zich richten tot individuen. Zij vernemen graag van de regering in hoeverre de voorgestelde regelingen tevens op groepen toegepast kunnen worden en welke criteria hierin een doorslaggevende rol spelen. Graag ontvangen zij deze reactie aan de hand van een aantal cases ter illustratie, die eerder – in paragraaf 2.4 – ook aan de orde zijn gekomen.

Deze leden constateren terecht dat de voorgestelde maatregelen zich richten tot individuen. Door individuele leden van de groep beperkende maatregelen op te leggen, wordt het groeps patroon doorbroken. Wij benadrukken in dit verband dat de voorgestelde, door de burgemeester te treffen maatregelen zijn gericht op de aanpak van structurele, groepsgebonden overlast. Er moet sprake van zijn overlast door een groep personen over een langere periode. De voorgestelde maatregelen zijn uitdrukkelijk niet bedoeld – en al evenmin geschikt – om dreigende, acute ordeverstoringen of ongeregeligheden als bedoeld in de door de leden van de CDA-fractie genoemde voorbeelden te voorkomen. Daarvoor beschikt de burgemeester over andere instrumenten. Wij verwijzen daarvoor naar onze bespreking van de gegeven voorbeelden in paragraaf 2.4.

De leden van de SP-fractie vragen of de burgemeester de aangewezen persoon is om in het kader van voetbalgerelateerd geweld een bestuurlijke maatregel op te leggen. Deze leden geven de voorkeur aan een sanctie door de officier van justitie en door de rechter. Zij vinden dat op deze wijze ook het mogelijke gat, van een aanwijzing van de burgemeester die strekt buiten de gemeentegrenzen, wordt opgevuld. De burgemeester is belast met de handhaving van de openbare orde in zijn gemeente en dient uit dien hoofde op te treden tegen verstoring van de openbare orde als gevolg van voetbalvandalisme. De burgemeester kan met preventieve bestuurlijke maatregelen dergelijke ordeverstoringen zoveel mogelijk proberen te voorkomen. In het geval er strafbare feiten worden gepleegd, zal de officier van justitie optreden. Deze leden hebben ook vragen bij de mogelijkheden om objectief vast te stellen of een jongere een groepsverbod dient te krijgen. Zij vragen of het onderhouden van contacten kan worden verboden op basis van de rol in een groep. Tevens denken deze leden dat een gedragsmaatregel door de officier van justitie hier een effectiever middel is in de situatie dat een jongere een leidende rol in een groep heeft, die leidt tot overlast of criminaliteit. Deze leden menen dat er zeer terughoudend moet worden omgegaan met een groepsverbod en vragen een reactie op het bovenstaande. Wij benadrukken dat er een wezenlijk verschil is tussen het groepsverbod dat door de burgemeester kan worden opgelegd, en het contactverbod dat door de officier van justitie kan worden opgelegd. Het groepsverbod van de burgemeester houdt in dat betrokkene zich binnen een bepaald gebied niet zonder redelijk doel met meer dan drie andere personen, ongeacht wie, in een groep op straat mag bevinden. Het groepsverbod beoogt groepsvorming – en daarmee groepsoverlast – tegen te gaan, maar beperkt voor het overige de betrokkene niet in zijn contacten met bepaalde personen. Het groepsverbod kan ervoor zorgen dat door doorbreking van het groeps patroon de groepsgewijze verstoring van de openbare orde daadwerkelijk wordt voorkomen. Het criterium op grond waarvan een groepsverbod kan worden opgelegd, is in het wetsvoorstel geobjectiveerd: het moet gaan om een persoon die herhaaldelijk groepsgewijs de openbare orde heeft verstoord of daarbij een leidende rol heeft

gehad. In paragraaf 2.1. is in antwoord op een vraag ter zake van de leden van de PvdD-fractie aangegeven dat ook «verstoring van de openbare orde» een objectief begrip is.

Het contactverbod van de officier van justitie heeft een geheel ander karakter en doel. Het contactverbod houdt in dat de verdachte zich moet onthouden van iedere vorm van contact – dus bijvoorbeeld ook van telefonisch contact of contact per e-mail – met een of meer met name genoemde personen. Aangezien een contactverbod zeer ingrijpt op de persoonlijke levenssfeer, zal dit slechts in zwaarwegende gevallen aangevoerd zijn. Het kan in het bijzonder aan de orde zijn in gevallen waarin een verdachte zich ernstig belastend gedraagt jegens een of meer bepaalde personen.

Wij zijn het met de leden van de SP-fractie eens dat in bepaalde gevallen ook een gedragsaanwijzing van de officier van justitie aangewezen kan zijn, in het bijzonder bij de zwaardere gevallen waarin de betrokkene strafbare feiten pleegt. Een gebiedsverbod aan de betrokken verdachte jongere kan eraan bijdragen dat hij zijn rol in de groep niet meer kan vervullen en dat een gedragspatroon wordt doorbroken. In het voorgaande kwam al aan de orde dat de maatregelen in het strafrecht mede gericht zijn op het – ook op langere termijn – beïnvloeden van het gedrag van de verdachte.

De leden van de VVD-fractie begrijpen uit de memorie van toelichting dat het bevel dat gegeven kan worden door de burgemeester, een beschikking is in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en dat in het bijzonder het bepaalde in de hoofdstukken 3 en 4 van de Awb van toepassing is. Deze leden vernemen graag van de regering waarom in het wetsvoorstel, in het bijzonder bij artikel 172a van de Gemeentewet, in het belang van de helderheid en duidelijkheid niet wordt verwezen naar de Awb.

De Awb bevat algemene regels van bestuursrecht. In de aard van deze algemene regels ligt besloten dat zij – zonder nadere regeling – het verkeer tussen burgers en bestuursorganen beheersen. Het is niet alleen onnodig, maar ook ongewenst om in bijzondere wetten telkens te verwijzen naar de van toepassing zijnde bepalingen van de Awb. Dit zou tot onnodig veel regelgeving leiden. Verwijzing in bijzondere wetten naar de Awb vindt uitsluitend plaats in die gevallen waarin wordt afgeweken van de algemene regels van bestuursrecht zoals opgenomen in de Awb.

De leden van de SGP-fractie merken op dat in de toelichting wordt gesproken over het plaatselijke samenscholingsverbod. Daarbij wordt de suggestie gewekt dat niet altijd duidelijk is welk groepsgewijs bijeenkomen kan worden aangemerkt als samenscholing. Deze leden vragen de regering om nader uiteen te zetten welke problemen er precies spelen en of hier geen verduidelijking nodig is.

De meeste APV's bevatten een samenscholingsverbod, dikwijls slechts inhoudende dat het verboden is op de openbare weg deel te nemen aan een samenscholing. Een definitie van «samenscholing» in de APV ontbreekt. In een aantal gemeenten is gekozen voor een gerichte handhaving van het samenscholingsverbod om daarmee groepsoverlast tegen te gaan, onder andere in Utrecht en Den Haag. Over de inzet van dit instrument in Utrecht heeft het Gerechtshof Arnhem op 1 oktober 2008 in hoger beroep arrest gewezen¹. Het Hof achtte het op de APV gebaseerde intensieve handhavingbeleid in Utrecht, dat van toepassing is op een specifieke groep, gerechtvaardigd omdat de criteria die worden gehanteerd voor het bepalen van die groep, objectief gerechtvaardigd en controleerbaar zijn. Over het samenscholingsverbod merkte het Hof op:

«Op grond van artikel 10 van de Algemene Plaatselijke Verordening van de gemeente Utrecht (hierna: APV Utrecht) is het verboden om op of aan de weg of in een voor het publiek toegankelijk gebouw op enigerlei wijze

¹ LJN: BF3946.

deel te nemen aan een samenscholing. De APV Utrecht geeft geen definitie van het begrip «samenscholing». Voor de uitleg van dit begrip zoekt het hof daarom aansluiting bij de strekking van de verbodsbepaling. Artikel 10 APV Utrecht is opgenomen in hoofdstuk 2 van de APV, dat betrekking heeft op de openbare orde, onder de afdeling «Orde en veiligheid op de weg» en in de paragraaf «Bestrijding van ongeregeldheden». Gezien de plaats die het samenscholingsverbod inneemt in de APV, is het hof van oordeel dat het begrip «samenscholing» hier een negatieve connotatie heeft. Dit brengt mee dat niet elke groepsvorming kan worden aangeduid als een «samenscholing». Of er sprake is van «samenscholing», is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Ook het tijds-element speelt daarbij een rol: het samenzijn in kwestie zal toch enige tijd moeten duren, wil sprake zijn van een onder artikel 10 van de APV vallend strafbaar gedrag. In de onderhavige zaak gaat het om het groepsgewijs samenkomen (van jongeren) in de wijk Kanaleneiland-Noord. Deze wijk in Utrecht kampt al jaren met problemen. Er is veel overlast van jongeren, die onder meer vernielingen plegen, hard rondrijden op scooters en in auto's en voorbijgangers op straat hinderen. Bewoners en bezoekers voelen zich hierdoor onveilig in de wijk. In deze context zou het zich gedurende enige tijd ophouden in een groep, zoals in casu een groep van vijf of meer personen, «samenscholing» kunnen opleveren in de zin van artikel 10 APV Utrecht. Anders dan de raadsman heeft betoogd, omvat «samenscholing» niet slechts het groepsgewijs staan. Ook het zich anderszins ophouden in een groep kan onder dit begrip vallen. Uit de beschrijving die de verbalisanten hebben gegeven van de ter zake gemaakte beelden van een bewakingscamera en uit de eigen waarneming ter zitting van deze beelden, volgt naar het oordeel van het hof dat in deze zaak inderdaad sprake was van een samenscholing als hiervoor omschreven. Ten overvloede merkt het hof op dat uit de betreffende groep met een voorwerp is gegooid naar een voorbijganger.»

Uit deze overwegingen, die ook een aantal voorbeelden van groeps-overlast bevatten, kan worden afgeleid dat niet iedere groepsvorming kan worden aangemerkt als een samenscholing. Er is slechts sprake van overtreding van het samenscholingsverbod als een persoon zich in groepsverband ordeverstoring gedraagt of heeft gedragen. In de Utrechtse casus was dit het geval, maar het bewijs zal niet altijd makkelijk te leveren zijn. Dit nadeel wordt ondervangen door het groepsverbod zoals dat in het wetsvoorstel is opgenomen. Het groepsverbod – dat kan worden opgelegd aan een persoon die herhaaldelijk groepsgewijs de openbare orde heeft verstoord, bij ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde – houdt in dat betrokkene zich niet zonder redelijk doel met meer dan drie anderen, ongeacht wie, op straat mag ophouden. Het doet daarbij niet ter zake of de groep op dat moment de openbare orde verstoort of dreigt te verstoren. De enkele constatering dat betrokkene zich met meer dan drie anderen zonder redelijk doel in groepsverband op straat ophoudt, is voldoende om te kunnen optreden.

3.1.3 Dossier

De leden van de CDA-fractie zien graag een voorstel van de regering hoe verplichte samenwerking binnen de keten kan worden gerealiseerd, hoe informatie-uitwisseling en een kwalitatieve opbouw kan worden verzekerd en welke consequenties eraan zullen worden verbonden wanneer dit niet nageleefd wordt.

In dit kader kan worden verwezen naar paragraaf 2.3.2., waarin reeds uitgebreid op de ketenaanpak en informatie-uitwisseling is ingegaan. Op lokaal niveau wordt door de ketenpartners veelal reeds goed samengewerkt en informatie uitgewisseld in het kader van het Veiligheidshuis en het justitieel casusoverleg. Bovendien zal voor gebruikmaking van de

bevoegdheden uit dit wetsvoorstel sprake dienen te zijn van gedegen dossieropbouw.

De leden van de SP-fractie vragen of het de burgemeester dient te zijn die komt tot een bevel nu het naar hun mening mogelijk is om met de Wet gedragsbeïnvloeding jeugdigen een gerechtelijk traject te volgen om tot gedragsverbetering te komen.

De voorgestelde bevoegdheid van de burgemeester is niet gericht op gedragsbeïnvloeding, maar heeft een ander doel, namelijk het herstel van de openbare orde in een bepaalde buurt, en daarmee een zelfstandige betekenis naast de bevoegdheden van de officier van justitie. Wij beamen dat het strafrecht ruime mogelijkheden kent om tot gedragsverbetering te komen en dat de Wet gedragsbeïnvloeding jeugdigen daaraan nieuwe mogelijkheden heeft toegevoegd. Nieuw in het wetsvoorstel is dat de officier van justitie in bepaalde gevallen een gedragsaanwijzing kan geven, vooruitlopend op de berechting van de verdachte. Hierdoor kan in een zo vroeg mogelijk stadium werk worden gemaakt van gedragsverbetering.

De leden van de VVD-fractie vragen welke regelgeving van toepassing is op de dossieropbouw door zowel de burgemeester als de officier van justitie en welke de rechten zijn van de personen op wie dit wetsvoorstel betrekking heeft.

Zowel de burgemeester als de officier van justitie baseert zijn beslissing op gegevens die aanwezig zijn bij de politie. Op de gegevensverwerking door de politie is de Wet politiegegevens van toepassing. De artikelen 25 e.v. van deze wet zien verschaffen de betrokkene het recht op kennisgeving. De verantwoordelijke korpsbeheerder deelt op schriftelijk verzoek van de betrokkene binnen zes weken mede of, en zo ja welke, deze persoon betreffende politiegegevens zijn vastgelegd. Een dergelijk verzoek wordt slechts afgewezen indien dit in het belang is van de goede uitvoering van de politietoek, gewichtige belangen van derden of de veiligheid van de staat. Betrokkene kan ook verzoeken om wijziging en verbetering doen.

Voor het dossier van de officier van justitie zijn de bepalingen van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens van toepassing. Voor het dossier van de burgemeester gelden de bepalingen van de Wet bescherming persoonsgegevens. Deze beide wetten kennen ook het recht op kennisgeving, wijziging en verbetering.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts of de regering kan aangeven of het burgemeesterbevel dan wel een gedragsaanwijzing door de officier van justitie dan wel de niet-naleving daarvan zal leiden tot registratie in de justitiële documentatie (strafblad). Zij willen weten wat dit betekent voor verzoeken om een verklaring omtrent het gedrag.

In het geval van het opleggen van een bevel door de burgemeester dan wel een gedragsaanwijzing door de officier van justitie zal er geen registratie in de justitiële documentatie plaatsvinden. Indien een bevel of gedragsaanwijzing wordt overtreden, is er sprake van een strafbaar feit, en daarvan zal zoals gebruikelijk wel registratie plaatsvinden. Een en ander kan consequenties hebben voor verzoeken om een verklaring omtrent het gedrag. Bij een verklaring omtrent het gedrag wordt gekeken naar de justitiële documentatie, maar kan ook gekeken worden naar politiegegevens. Het hangt van de reden waarom er een verklaring omtrent het gedrag wordt gevraagd en van het daarbij behorende profiel af, in hoeverre een registratie gevolgen heeft voor de betrokkene.

De leden van de PvdD-fractie vragen hoe en door wie het oordeel wordt gevormd dat een persoon «structurele ernstige overlast» veroorzaakt. Het wetsvoorstel wekt de suggestie dat het dossier nodig is bij de totstandkoming van dit oordeel. Kan de regering dit verklaren, zo vragen deze leden.

Of een persoon in aanmerking komt voor een bevel als bedoeld in het voorgestelde artikel 172a van de Gemeentewet dan wel voor een gedragsaanwijzing als bedoeld in het voorgestelde artikel 509hh van het Wetboek van Strafvordering, wordt bepaald door de burgemeester onderscheidenlijk de officier van justitie. Uiteraard is een gedegen dossieropbouw vereist om een dergelijke ingrijpende maatregel te kunnen rechtvaardigen. De criteria liggen besloten in de Gemeentewet (herhaaldelijk groepsgewijs de openbare orde hebben verstoord en ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde) en het Wetboek van Strafvordering (verdenking van een strafbaar feit waardoor de openbare orde ernstig is verstoord, en waarbij grote vrees voor herhaling bestaat). Hieruit volgt dat de voorgestelde maatregelen veelal effectief zijn en kunnen worden toegepast indien het personen betreft die bekend zijn vanwege hun herhaalde bijdrage aan verstoring van de openbare orde. Het gaan dus ook doorgaans om bekenden van de politie, van wie veelal reeds een dossier bestaat.

De leden van de PvdD-fractie willen verder weten wanneer iemand wordt getypeerd als «ordeverstoorder», welke criteria daarvoor gelden, en wie de bevoegdheid heeft om een persoon als «ordeverstoorder» aan te wijzen.

In paragraaf 2.1 zijn wij reeds ingegaan op de inhoud van het begrip «verstoring van de openbare orde». De criteria voor het geven van een bevel respectievelijk een gedragsaanwijzing zijn in de wet verankerd. Deze leden vragen of ordeverstoring op één lijn wordt gesteld met recidivistisch crimineel gedrag, aangezien de werkwijze die de regering ten aanzien van de dossiervorming beschrijft al gebruikelijk is bij de persoonsgerichte aanpak van veelplegers.

In de memorie van toelichting is verwezen naar de veelplegersaanpak voor wat betreft de ketensamenwerking, de informatie-uitwisseling en de gezamenlijke dossiervorming. De verwijzing naar de veelplegersaanpak betrof slechts die aspecten. Er is namelijk een overeenkomst tussen veelplegers en de doelgroepen waarop het wetsvoorstel zich richt. Zo beoogt het wetsvoorstel onder andere maatregelen mogelijk te maken om op te treden tegen personen die herhaaldelijk in groepsverband de openbare orde verstoren. Voor een deel betreft dit personen die herhaaldelijk strafbare feiten plegen. Deze personen zijn om die reden bij de politie bekend en de politie kan in verband met de strafbare feiten waarbij zij betrokken zijn, een dossier over hen opbouwen. In die zin komen zij overeen met veelplegers.

Ten aanzien van de dossiers hebben de leden van de PvdD-fractie een aantal vragen. Zij willen weten welke criteria de regering heeft opgesteld voor de opname van gegevens in de dossiers. Zij vragen of vermeende ordeverstoorders worden ingelicht over het aanleggen van hun dossiers en of zij recht hebben op inzage. Ook vragen zij waar een vermeende ordeverstoorder terecht kan indien hij het oneens is met de inhoud van zijn dossier en/of de totstandkoming daarvan, en of de regering heeft voorzien in onafhankelijke toetsing van de dossiers. Ten slotte willen deze leden weten wie toegang heeft tot de dossiers en hoelang deze worden bewaard.

Wij verwijzen deze leden naar het eerdere antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie naar de regelgeving die van toepassing is op de verwerking van gegevens door de politie, de officier van justitie en de burgemeester. De desbetreffende wetten bepalen wie toegang heeft tot de gegevens. De toegang is beperkt tot ambtenaren die de gegevens nodig hebben voor de uitoefening van hun taak.

3.1.4 Procedurevoorschriften en rechtsbescherming

De leden van de PvdA-fractie vragen of regering mogelijkheden ziet om de

burgemeesters en officieren van justitie te ondersteunen bij het gebruik van deze wet.

Zoals reeds in paragraaf 2.1. is aangegeven, zullen de betrokken departementen gezamenlijk onder meer voorlichtingsbijeenkomsten organiseren voor gemeenten, politie en openbaar ministerie. Hierin zal de integrale aanpak van deze problematiek, met de maatregelen van dit wetsvoorstel als sluitstuk, centraal staan.

De leden van de SP-fractie vinden het van belang dat het mogelijk is in beroep te gaan tegen een bevel. Zij zijn van mening dat hier een snelle procedure dient te worden gevolgd, en vragen een aanpassing van het voorstel op dit punt.

Het bevel van de burgemeester is een beschikking waartegen voor belanghebbende de mogelijkheid van bezwaar en beroep openstaat. De termijnen voor het maken van bezwaar of het instellen van beroep staan in de Algemene wet bestuursrecht, evenals de termijn voor het nemen van een beslissing op een bezwaarschrift. Indien de zaak spoedeisend is, kan de rechtbank bepalen dat deze versneld wordt behandeld. Daarnaast kan belanghebbende de voorzieningenrechter vragen om een voorlopige voorziening te treffen indien onverwijlde spoed dat vereist. Het is daarom naar onze mening niet nodig om wettelijk voor te schrijven dat hier een snelle procedure moet worden gevolgd.

Omdat zij bevreesd zijn voor een aanzienlijke werkbelasting van burgemeester, vragen de leden van de ChristenUnie-fractie de regering inzicht te geven hoeveel personen in de toekomst in aanmerking zouden moeten komen voor een bevel van de burgemeester op grond van het voorgestelde artikel 172a van de Gemeentewet.

Zoals reeds in paragraaf 2.1. is aangegeven, is bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel bij lokale partijen nagevraagd met welke frequentie zij menen van deze nieuwe bevoegdheden gebruik te zullen maken. Het signaal was dat men voor de meeste vormen van ernstige overlast beschikt over afdoende mogelijkheden om adequaat op te treden. Alleen voor bepaalde hardnekkige gevallen mist men toereikende instrumenten, waarbij tevens werd aangetekend dat het een beperkt aantal gevallen zou betreffen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen verder om meer inzicht in de rol van de burgemeester in de verschillende stadia van het onderzoek, nu is bepaald dat de burgemeester het bevel zelf moet geven en dat niet mag mandateren. Specifiek vragen zij of de burgemeester besluit tot het inrichten van een dossier, of hij verschillende instanties oproept informatie te delen en of hij een doorzettingsmacht heeft voor wat betreft het delen van informatie.

Wij verwijzen deze leden naar paragraaf 2.3.2., waarin reeds uitgebreid op de ketenaanpak en informatie-uitwisseling is ingegaan.

Een gebiedsverbod mag betrokkene niet beperken in de uitoefening van zijn godsdienst of levensovertuiging, tenzij bijzondere omstandigheden daartoe nopen. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering nader toe te lichten om welke bijzondere omstandigheden het hierbij gaat. Uitgangspunt is dat een gebiedsverbod geen inbreuk maakt op de uitoefening van de godsdienst of levensovertuiging van betrokkene. Een gebiedsverbod zal dus zodanig vorm moeten worden gegeven dat betrokkene het gebedshuis van zijn keuze kan blijven bezoeken. Dat kan bijvoorbeeld door de route van en naar het gebedshuis buiten de reikwijdte van het gebiedsverbod te laten of door het gebiedsverbod niet te laten gelden op bepaalde dagen of uren. Uitsluitend in die gevallen waarin ernstige vrees bestaat dat betrokkene van dergelijke uitzonderingen op het gebiedsverbod misbruik zal maken, kan ertoe worden overgegaan het gebiedsverbod zodanig vorm te geven dat het bezoeken van het gebedshuis (tijdelijk) onmogelijk wordt. Hierbij zal vanzelfsprekend de grootst

mogelijke terughoudendheid moeten worden betracht. Bovendien wordt erop gewezen dat ook in die gevallen de burgemeester de bevoegdheid heeft om op aanvraag tijdelijk ontheffing te verlenen van het gebiedsverbod, al dan niet onder voorwaarden.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom overleg binnen de lokale driehoek over individuele personen niet uitdrukkelijk is voorgeschreven. Zij vragen hoe wordt voorkomen dat er afzonderlijk van elkaar dossiers worden gevormd over dezelfde persoon, en hoe wordt voorkomen dat burgemeester en officier van justitie afwachten, omdat de een meent dat de ander al zal optreden.

Met betrekking tot de vraag over het risico dat gelijktijdig meerdere dossiers worden gevormd, zij opgemerkt dat, zoals in het voorgaande al aan de orde kwam, de politie leidend is bij de opbouw van een dossier. In de praktijk worden de gegevens die beschikbaar zijn bij de politie, binnen het kader van het casusoverleg waar nodig aangevuld, waarbij elk van de ketenpartners de informatie over de desbetreffende persoon uit de eigen registraties inbrengt. Met betrekking tot de vraag over het risico dat burgemeester en officier van justitie elkaars acties afwachten, verwijzen wij naar het hiernavolgende in paragraaf 3.3 over de samenloopregeling.

3.2 De bevoegdheid van de officier van justitie tot het geven van een gedragsaanwijzing

3.2.1 Aard en karakter van de gedragsaanwijzing

De leden van de PvdA-fractie geven aan te hechten aan de bescherming van slachtoffers en getuigen waar het wetsvoorstel aanknopingspunten toe biedt, en vragen aan welke vormen van gedrag van een verdachte jegens slachtoffers en getuigen moet worden gedacht, waarbij ingrijpen mogelijk zou zijn.

Het kan gaan om belastend gedrag als telefoneren, aanbellen of langslopen, waarbij de getuige of het slachtoffer ongevraagd op hinderlijke wijze met de verdachte geconfronteerd wordt. Dit kan voor hen belastend zijn omdat de verdachte zich ongevraagd meldt, mogelijk tracht hen te beïnvloeden of angst aan te jagen of zelfs een nieuw strafbaar feit pleegt, door bedreiging, intimidatie of belaging («*stalking*»). De vrees voor ernstig belastend gedrag kan genoeg zijn voor het geven van een gedragsaanwijzing. Concreet zou het kunnen gaan om een verdachte van een strafbaar feit die het slachtoffer of de getuige tracht te beletten een verklaring af te leggen.

De leden van de ChristenUnie-fractie zien dat de gedragsaanwijzing, zoals opgelegd door de officier van justitie, alleen mogelijk is wanneer er sprake is van een voortzetting of herhaling van strafbare feiten. Zij menen dat in de memorie van toelichting enige ruimte leek te worden geboden voor gevallen waarin er nog geen sprake is van strafbare feiten. Zij vragen of in die gevallen niet alleen de burgemeester bevoegd is.

Deze leden merken terecht op dat de officier van justitie alleen een gedragsaanwijzing kan geven in geval van verdenking van een strafbaar feit. Bovendien moet het gaan om een strafbaar feit waardoor de openbare orde ernstig is verstoord en waarbij grote vrees voor herhaling bestaat, een strafbaar feit in verband waarmee vrees bestaat voor ernstig belastend gedrag van de verdachte jegens personen, of een strafbaar feit in verband waarmee vrees bestaat voor herhaald gevaar voor goederen. In het eerste geval geeft de officier van justitie de gedragsaanwijzing om herhaling van strafbare feiten waardoor de openbare orde ernstig is verstoord, te voorkomen. In het tweede geval strekt de gedragsaanwijzing ertoe ernstig belastend gedrag jegens personen te voorkomen. In dit geval behoeft het te voorkomen gedrag geen strafbaar feit te zijn. Belas-

tend gedrag jegens personen kan, zoals hiervoor al aan de orde kwam, bestaan uit het ongevraagd telefoneren of aanbellen. Dit kan voor een slachtoffer ernstig belastend zijn, maar is geen strafbaar feit, zolang het niet de vorm van bijvoorbeeld belaging aanneemt. In het derde geval geeft de officier van justitie de gedragsaanwijzing met het doel herhaald gevaar voor goederen te voorkomen. Hierbij zal het doorgaans gaan om het voorkomen van vernielingen en dit betreft een strafbaar feit. De grond voor het optreden van de officier van justitie moet dus in alle gevallen gelegen zijn in de verdenking van een strafbaar feit, maar het doel van zijn optreden kan gericht zijn op het voorkomen van zowel strafbaar als niet-strafbaar gedrag.

3.2.2 Het voorlopige karakter van de gedragsaanwijzing

De leden van de CDA-fractie stellen een vraag over de maximale periode, met verlengingen, waarvoor door de officier van justitie een gedragsaanwijzing kan worden gegeven. De overweging dat negen maanden wel proportioneel is en twaalf maanden niet, kan deze leden nog niet overtuigen. Graag vernemen zij waarom juist voor deze periode van negen maanden is gekozen en niet voor een langere periode. Zij menen dat onvoldoende toepassingsruimte voor de aanwijzingsbevoegdheid de aanpak van overlast niet ten goede zal komen.

Bij de keuze voor de periode waarvoor door de officier van justitie een gedragsaanwijzing kan worden gegeven, is rekening gehouden met de tijd die nodig kan zijn om tot een onherroepelijke afdoening van de strafzaak te komen. De gedragsaanwijzing wordt immers vooruitlopend op de berechting van de verdachte gegeven. In de praktijk bestaat behoefte aan een maatregel die direct ingrijpen mogelijk maakt en niet hoeft te wachten op de onherroepelijke strafrechtelijke afdoening van het strafbare feit door de rechter. De verwachting is dat een periode van drie maanden – het wetsvoorstel spreekt van 90 dagen – in de meeste gevallen een voldoende lange periode is om de verdachte op zitting te brengen en een onherroepelijk vonnis te verkrijgen. Hierbij is het uitgangspunt dat het gewenst is de periode tot de berechting zo kort mogelijk te houden. Immers, een snelle afdoening is in het belang van een doeltreffende aanpak van strafbare feiten, zeker in de gevallen waarop het wetsvoorstel ziet. In het conceptwetsvoorstel zoals dat in consultatie is gegeven, was alleen voorzien in een duur van de gedragsaanwijzing van maximaal 90 dagen dan wel, indien dit een kortere periode betreft, totdat het ter zake van het strafbare feit gewezen vonnis onherroepelijk is geworden. Naar aanleiding van de adviezen van het openbaar ministerie en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) is in het wetsvoorstel de mogelijkheid toegevoegd de gedragsaanwijzing te verlengen. Het openbaar ministerie en de NVvR wezen erop dat dit nodig kan zijn indien niet binnen de periode van 90 dagen een onherroepelijk vonnis wordt verkregen omdat de zaak wordt aangehouden of omdat de verdachte in hoger beroep gaat. Het wetsvoorstel voorziet er thans in dat in dergelijke gevallen de gedragsaanwijzing niet automatisch komt te vervallen, maar kan worden verlengd. In de tekst van het wetsvoorstel die is voorgelegd aan de Raad van State, was opgenomen dat de gedragsaanwijzing maximaal drie keer kon worden verlengd. Na het advies van de Raad van State is dit teruggebracht naar maximaal twee keer. Naar verwachting kan met een gedragsaanwijzing die voor een periode van maximaal drie maal 90 dagen kan worden gegeven, de tijd die nodig is om te komen tot een onherroepelijk vonnis voldoende worden overbrugd.

De leden van de CDA-fractie constateren dat het wetsvoorstel de mogelijkheid biedt dat in een concreet geval eerst de burgemeester een gebiedsverbod oplegt en vervolgens, na afloop van het maximum van negen maanden, de officier van justitie een gebiedsverbod oplegt, eveneens doorlopend tot het maximum van negen maanden. Voor de goed samen-

werkende burgemeester en officier van justitie betekent dit een zeer effectieve benutting van beperkte bevoegdheden. Het kan namelijk leiden tot een maatregel van totaal achttien maanden. De leden van de CDA-fractie zien graag een reactie van de regering waarom deze periode van achttien maanden wel proportioneel wordt geacht in de strijd tegen overlast en de afzonderlijke negen maanden niet.

Anders dan deze leden veronderstellen, is het, indien zich geen nieuwe feiten hebben voorgedaan, niet denkbaar dat eerst de burgemeester een bevel geeft en na afloop van de maximale duur van dit bevel van negen maanden (inclusief verlengingen), de officier van justitie een gedragsaanwijzing geeft. Alvorens de burgemeester een bevel of de officier van justitie een gedragsaanwijzing geeft, zal overleg plaatsvinden. Zoals hiervoor is beschreven zal dit doorgaans plaatsvinden in het lokale casus-overleg. Indien de officier van justitie gronden ziet voor het geven van een gedragsaanwijzing in de vorm van een gebiedsverbod, ziet de burgemeester af van het opleggen van een gebieds- of groepsverbod voor hetzelfde gebied. Dit volgt uit het voorgestelde artikel 172a, derde lid, van de Gemeentewet. Indien die gronden niet aanwezig zijn, ziet de officier van justitie af van een gedragsaanwijzing. Het is niet denkbaar dat hij, indien zich geen nieuwe feiten voordoen, na verloop van negen maanden wel gronden aanwezig acht. Deze situatie kan zich overigens alleen voordoen wanneer het een geval betreft waarin zowel de burgemeester als de officier van justitie bevoegd is op te treden. Dit is alleen het geval bij een herhaalde groepsgewijze verstoring van de openbare orde waarbij tevens een verdenking bestaat van een strafbaar feit waardoor de openbare orde ernstig is verstoord. Bovendien ligt in de aard van de bevoegdheden besloten dat zij gerechtvaardigd en nodig zijn om een actuele herhaalde verstoring van de openbare orde te voorkomen. Direct optreden is dan ook aan de orde. Het is praktisch uitgesloten dat gedurende een periode van anderhalf jaar zou worden voldaan aan deze voorwaarden voor het geven van een bevel respectievelijk een gedragsaanwijzing.

De leden van de CDA-fractie merken op dat het wetsvoorstel geen voorwaarden geeft over het exacte moment in tijd dat een bevel door de burgemeester of een gedragsaanwijzing door de officier van justitie uitgevaardigd kan worden. Zij vragen wat concreet de mogelijkheden zijn in het volgende voorbeeld: een groep veroorzaakt overlast op oudejaarsavond en gevreesd wordt dat dit zich het komende jaar opnieuw voor zal doen. De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering om aan te geven aan de hand van welke criteria het moment bepaald wordt dat een bevel c.q. gedragsaanwijzing wordt uitgevaardigd, en tevens de criteria die bepalen wanneer het ingaat.

Vaste criteria voor het tijdstip waarop een bevel of gedragsaanwijzing wordt gegeven of voor het tijdstip waarop een dergelijk bevel of een dergelijke gedragsaanwijzing ingaat, kunnen niet worden gegeven. Dat zal altijd afhangen van de omstandigheden van het geval. Leidend hierbij is het voorkomen van een herhaalde verstoring van de openbare orde. Dat doel draagt immers het bevel van de burgemeester of de gedragsaanwijzing van de officier van justitie. Het bevel of de gedragsaanwijzing moet een zodanig effect hebben dat dit doel redelijkerwijs kan worden behaald. Het tijdstip waarop de maatregel van kracht wordt, wordt hierop afgestemd. De beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit brengen vervolgens mee dat een maatregel niet eerder ingaat en niet langer voortduurt dan redelijkerwijs voor het bereiken van dit doel nodig is. In de meeste gevallen zal de maatregel onmiddellijk ingaan. Er zijn echter situaties denkbaar waarin dit anders ligt. Indien bijvoorbeeld een bepaalde groep jongeren al enige jaren achtereenvolgend op oudejaarsavond op een bepaalde plaats de openbare orde verstoort en de vrees gerechtvaardigd is dat zij dat de eerstvolgende oudejaarsavond weer zullen doen, dan kan de burgemeester in het voorbeeld dat de leden van de CDA-fractie schetsen, inderdaad in januari 2009 een bevel geven dat ingaat op

31 december 2009 (en, zo voegen wij daaraan toe, eindigt met ingang van 2 januari 2010). Het bevel reeds in oktober 2009 laten ingaan, zou in het gegeven voorbeeld, waarin de overlast zich beperkt tot oudejaarsavond, niet proportioneel zijn. Een andere mogelijkheid is dat de burgemeester, bij ernstige vrees voor ordeverstoringen op oudejaarsavond 2009, in de loop van december 2009 een noodverordening uitvaardigt.

Ook voor een gedragsaanwijzing van de officier van justitie geldt dat het voor de hand ligt dat deze ingaat op een tijdstip dat ligt kort voor het tijdstip waarop herhaling van een strafbaar feit verwacht kan worden. Een gedragsaanwijzing van de officier van justitie is een maatregel voorafgaand aan de berechting van de verdachte. In geval van een strafbaar feit op oudejaarsavond zal, voordat het jaar om is, de strafzaak reeds door de rechter zijn behandeld en zal de rechter in geval van veroordeling een passende straf hebben opgelegd. Dit kan een voorwaardelijke straf zijn met de voorwaarde dat de veroordeelde niet op bepaalde tijdstippen in een bepaald gebied mag zijn.

Het valt de leden van de PvdA-fractie op dat voor het bevel van de burgemeester een maximale duur geldt van drie maanden terwijl de gedragsaanwijzing door officier van justitie maximaal 90 dagen geldig kan zijn. Deze leden vernemen graag wat de reden is om hier twee verschillende termijnen te hanteren.

Zowel voor het bevel van de burgemeester als voor de gedragsaanwijzing van de officier van justitie geldt dat de duur van de maatregel moet worden gebaseerd op hetgeen noodzakelijk is ter voorkoming van herhaalde verstoring van de openbare orde, onderscheidenlijk ter voorkoming van ernstig belastend gedrag jegens personen of herhaald gevaar voor goederen. Het bevel of de gedragsaanwijzing wordt op schrift gesteld en daarin worden de datum van ingang en de duur van de maatregel vermeld. Dit zal veelal gebeuren door het vermelden van de dag van de maand waarop de maatregel ingaat en de dag van de maand waarop deze eindigt. De voorgestelde wettekst geeft slechts een maximale duur aan. Voor het bevel van de burgemeester is deze aangegeven in maanden, omdat het in de Gemeentewet gangbaar is om een periode met maanden of weken aan te duiden. Voor de gedragsaanwijzing van de officier van justitie is de maximale duur aangegeven in dagen omdat dit in het Wetboek van Strafvordering de gangbare wijze is om een periode aan te duiden. Zo worden de termijnen voor de voorlopige hechtenis in de artikelen 63 e.v. van het Wetboek van Strafvordering aangeduid in dagen.

De leden van de SP-fractie vragen wat er gebeurt als de situatie na afloop van de maximale termijn van negen maanden (na verlenging) niet verbeterd is.

Het bevel van de burgemeester is gericht op het voorkomen van verdere ernstige, groepsgebonden ordeverstoringen. De gedragsaanwijzing van de officier van justitie is gericht op het voorkomen van de herhaling van strafbare feiten waardoor de openbare orde ernstig is verstoord, respectievelijk op het voorkomen van ernstig belastend gedrag jegens personen of van gedrag dat herhaald gevaar voor goederen oplevert. Indien het doel van het bevel of de gedragsaanwijzing na negen maanden nog niet is bereikt – wat overigens zeer onwaarschijnlijk is – moet worden geconcludeerd dat verdere verlenging niet zinvol is. Er mag echter van uit worden gegaan dat in zo'n situatie er inmiddels aanleiding is geweest (anderszins) strafrechtelijk op te treden tegen de daders.

De leden van de VVD-fractie begrijpen dat het burgemeestersbevel zal gelden voor een periode van ten hoogste drie maanden, waarbij het bevel maximaal tweemaal kan worden verlengd. Deze leden vragen de regering nader te onderbouwen waarom de regering tot een langere duur van het verbod is gekomen en gemotiveerd aan te geven waarom deze tijdsduur

niet arbitrair is. Deze leden vragen voorts om dit ook op basis van voorbeelden uit de praktijk te illustreren.

De in het wetsvoorstel bedoelde bevelen kunnen worden uitgevaardigd voor specifieke, in het voorgestelde artikel 172a van de Gemeentewet omschreven gevallen. Er moet sprake zijn van herhaalde groepsgewijze overlast. Er is voor een lange duur van het bevel gekozen, omdat in bepaalde gevallen langduriger maatregelen nodig zijn om dit negatieve groepsproces en het patroon van overlastgevend gedrag te kunnen doorbreken. Het feit dat aan het «artikel 172a-gebiedsverbod» een meldingsplicht kan worden gekoppeld, maakt dit middel bovendien effectiever dan het kortere gebiedsverbod dat op grond van artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet of op grond van de APV kan worden opgelegd. De duur van de nieuwe maatregel bedraagt in totaal (dus inclusief verlenging) maximaal negen maanden. De burgemeester dient telkens na drie maanden te bezien of een hernieuwd gebiedsverbod vanuit het oogpunt van handhaving van de openbare orde opportuun is.

Drie maanden is een duur die in veel gebiedsverboden op grond van de APV als maximum wordt gehanteerd. Daarnaast is er jurisprudentie waarin gebiedsverboden (zij het dat dit bevelen waren krachtens artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet) voor de duur van drie maanden proportioneel zijn geacht. Te wijzen valt bijvoorbeeld op het arrest van het Gerechtshof Den Haag van 21 maart 2006¹. Er is aansluiting gezocht bij deze driemaandentermijn.

De voorbeelden uit de praktijk en de rechtspraak – waar de leden van de VVD-fractie naar vragen – hebben steeds betrekking op gebiedsverboden krachtens de APV of artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet. In de gevallen waar het wetsvoorstel op ziet, gaat het om verdergaande gebiedsverboden. Die zijn specifiek bedoeld voor structurele overlast in groepsverband, waartegen met de bestaande bevoegdheden niet afdoende kan worden opgetreden.

Daarnaast hangt het vaak van de omstandigheden van het geval af of een kort gebiedsverbod tot een probleem heeft geleid, of een langer durend verbod juist niet. Een voorbeeld is een gebiedsverbod van de burgemeester van Texel voor de duur van drie maanden op grond van artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet, dat was opgelegd aan ordeverstoorers in het uitgaansgebied De Koog. De voorzieningenrechter van de Rechtbank Alkmaar meende dat, gezien de aard van de omstandigheden, het gebiedsverbod voor deze duur in dit geval niet proportioneel was, onder meer omdat het gedrag zich een jaar eerder ook manifesteerde (en dus een gemeentelijke APV-bepaling had kunnen worden overwogen) en er tussen de ordeverstoring en het opleggen van het gebiedsverbod veel tijd gelegen was. Het bevel van de burgemeester kreeg daardoor veeleer het karakter van een straf². Een gebiedsverbod voor drie maanden kon in dit geval dus niet.

Een ander voorbeeld kan worden ontleend aan een uitspraak van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State³. In deze casus had de burgemeester van Venlo korte gebiedsverboden op grond van de APV opgelegd voor de duur van veertien dagen. Telkens werden deze gebiedsverboden, bij hernieuwde overtreding van het eerdere gebiedsverbod en hernieuwde ordeverstoringen, verlengd. Deze verlenging werd gekoppeld aan de einddatum van het vorige gebiedsverbod. De bestuursrechter meende dat het «automatisch» achter elkaar leggen van gebiedsverboden voor veertien dagen niet kon. Een ordeverstoring aan het begin van het jaar leidde in deze casus – vanwege de al eerder opgelegde gebiedsverboden – tot een gebiedsverbod voor twee weken in de zomer. Er ontstond aldus een zeer lange periode van gebiedsverboden (en dus beperking van de bewegingsvrijheid). De afdeling meende dat niet kon worden volgehouden dat dit noodzakelijk was ter handhaving van de openbare orde. In deze casus werden dus de korte gebiedsverboden, vanwege de wijze van invulling ervan, niet toelaatbaar geacht.

¹ LJN: AV6352.

² LJN: BD9134.

³ LJN: AV2938.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts op basis waarvan geconcludeerd wordt dat de bestaande bevoegdheden niet effectief zijn in de praktijk. Zij nodigen de regering uit om aan te geven waarom de nieuwe bevoegdheden in de praktijk wel effectief en doelmatig zullen zijn om deze mate van overlast en verstoring van de openbare orde aan te pakken. Wij verwijzen deze leden naar de paragrafen 2.1 en 2.4, waar wij in antwoord op de vragen van de leden van verschillende fracties ingaan op de aanleiding voor het wetsvoorstel en de toegevoegde waarde van de voorgestelde bevoegdheden.

Deze leden vragen ten slotte of het mogelijk is in één jaar meerdere los van elkaar staande bevelen op te leggen, zodat de kans bestaat dat bij elkaar opgeteld de drie afzonderlijke bevelen ertoe leiden dat een persoon langer dan 90 dagen in zijn vrijheid wordt beperkt. In dat verband vragen deze leden ook of de regering heeft overwogen om het opleggen van een bevel door de burgemeester of de officier van justitie van een maximumtermijn te voorzien van bijvoorbeeld een jaar of twee jaren. De burgemeester kan, ter handhaving van de openbare orde, een opgelegd gebieds- of groepsverbod maximaal tweemaal verlengen. Dit kan noodzakelijk zijn om de ernstige (groeps)overlast te beëindigen. Indien de maatregel onverhoopt geen effect zou blijken te hebben en de ordeverstoringen niet afnemen, moet strafrechtelijk worden opgetreden. Los daarvan is het denkbaar dat de burgemeester aan één persoon in één jaar meerdere los van elkaar staande bevelen oplegt, mits het daarbij gaat om niet aan elkaar gerelateerde gebeurtenissen. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn als de persoon in het begin van het jaar een bevel heeft gekregen wegens ernstige overlast in wijk A en later in dat jaar een bevel wegens ernstige ordeverstoringen in wijk B.

De leden van de PVV-fractie bepleiten voor het gebieds- en groepsverbod van de burgemeester een afschaffing van de maximale tijdsduur van driemaal drie maanden. Deze leden zijn er voorstander van dat de duur van deze maatregelen onbeperkt wordt, naar eigen inzicht van de burgemeester.

Deze suggestie nemen wij niet over. Het gaat om een beperking van de bewegingsvrijheid en daarmee om een ingrijpende maatregel. De maximale duur van drie maanden (inclusief de mogelijkheid van verlenging tot in totaal maximaal negen maanden) dwingt de burgemeester om telkens opnieuw een afweging te maken of het gebieds- en groepsverbod in het belang van de handhaving van de openbare orde noodzakelijk is. Tevens kan dan worden bezien of zwaardere interventies, bijvoorbeeld via strafrechtelijke vervolging vanwege genegeerde burgemeestersbevelen of gepleegde strafbare feiten, een adequater middel vormen.

3.2.3 Soorten gedragsaanwijzingen

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de uitvoering van de motie-Depla. Deze vraagt om een doorzettingsmacht van de burgemeester om verplichte opvoedondersteuning af te dwingen¹.

De regering heeft in dezen advies gevraagd bij de Raad van State en zal de Kamer daar op een later tijdstip nader over berichten.

De leden van de SP-fractie kunnen zich vinden in de aard van de verscheidene gedragsaanwijzingen. Deze leden zien uitdrukkelijk een rol weggelegd voor de reclassering, die dient te worden toegerust met mankracht en middelen om de begeleiding ter hand te nemen. Zij vragen of het mogelijk is de inzet van de reclassering te verruimen tot enkel op justitiële titel.

Wij zijn het met deze leden eens dat voor wat betreft de tenuitvoerlegging van de gedragsaanwijzing van de officier van justitie – en dan meer specifiek de aanwijzing zich te doen begeleiden – nadrukkelijk een rol is wegge-

¹ Kamerstukken II 2006/07, 30 136 en 28 684, nr. 16.

legd voor de reclassering. Dit past binnen de taak van de reclassering om te controleren of justitiabelen de door het openbaar ministerie en de rechter opgelegde bijzondere voorwaarden nakomen, om hen te stimuleren en te motiveren zich aan de bijzondere voorwaarden te houden en ten slotte te melden aan het openbaar ministerie indien de voorwaarden door hen niet worden nagekomen. De invulling van de bijzondere voorwaarden is zoveel mogelijk gericht op re-integratie en gedragsverandering door onder andere wetenschappelijk onderbouwde reclasseringsinterventies. De tenuitvoerlegging van de gedragsaanwijzingen van de officier van justitie kan door de reclassering binnen de bestaande budgettaire kaders worden opgepakt. Er is de afgelopen jaren veel in de reclasseringsorganisaties geïnvesteerd, in extra kwaliteit en met extra geld. De subsidie die de reclasseringsorganisaties jaarlijks ontvangen, is gestegen van ruim 125 miljoen euro in 2004 tot ruim 198 miljoen euro in 2008.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat een van de gedragsaanwijzingen die de officier van justitie kan opleggen, de aanwijzing betreft zich te doen begeleiden bij hulpverlening die van invloed kan zijn op het plegen van strafbare feiten door de verdachte. Dit is alleen mogelijk wanneer het betreft het bevestigen van lopende contacten met hulpverleners. Deze leden vragen wat zich er tegen verzet om ook het starten van een behandeling als gedragsaanwijzing mogelijk te maken. Het starten van een behandeling is niet begrepen onder deze gedragsaanwijzing omdat de gedragsaanwijzing een voorlopige maatregel vormt, vooruitlopend op de rechterlijke afdoening van de strafzaak. Het is aan de rechter om – indien hij de verdachte schuldig verklaart het starten van een behandeling in de vorm van een voorwaarde bij een voorwaardelijke straf op te leggen. Met de gedragsaanwijzing kan de officier van justitie wel maatregelen treffen die direct noodzakelijk zijn om herhaling van strafbare feiten of van belastend gedrag te voorkomen. Ook kan hij bevelen dat betrokkene zich bij een reeds gestarte behandeling laat begeleiden, zodat in een zo vroeg mogelijk stadium kan worden gewerkt aan gedragsverandering met het oog op het voorkomen van nieuwe strafbare feiten. Het is evenwel aan de rechter voor wie de verdachte wordt gedagvaard, verdergaande maatregelen op te leggen.

3.3 Afbakening van de bevoegdheden van de burgemeester en de officier van justitie

3.3.1 Karakter van de onderscheiden bevoegdheden

De leden van de CDA-fractie constateren dat bij de voorgestelde bevoegdheden het bij de burgemeester gaat om reeds veroorzaakte overlast c.q. ordeverstoring, en dat bij de officier van justitie het gaat om verdenking van strafbare feiten. Deze leden vernemen graag een toelichting op deze bestanddelen van de regeling. Zij zijn van mening dat deze de toepassing van de regeling bemoeilijken en daarmee veroorzaken dat van de bevoegdheid in de praktijk weinig tot geen gebruik zal worden gemaakt. In het bijzonder vragen zij of de burgemeester respectievelijk de officier van justitie ook kan ingrijpen voordat er sprake is van overlast of verstoring van de openbare orde.

Zoals in het voorgaande in antwoord op andere vragen van de leden van de CDA-fractie aan de orde kwam, is de doelstelling van het wetsvoorstel de aanpak van overlast door groepen, evenals – voor wat betreft de gedragsaanwijzing van de officier van justitie – het optreden in geval van een strafbaar feit waardoor de openbare ernstig is verstoord dan wel waarbij wordt gevreesd voor ernstig belastend gedrag jegens personen of voor aanhoudende vernielingen. In alle gevallen gaat het dus om een optreden nadat zich reeds overlast heeft voorgedaan, met het doel herha-

ling te voorkomen. Voor de meeste vormen van overlast beschikken de burgemeester en de officier van justitie in de praktijk met de reeds bestaande wettelijke bevoegdheden over afdoende mogelijkheden om adequaat op te treden. Alleen voor een beperkt aantal gevallen bestaat de behoefte aan aanvullende bevoegdheden. Het gaat hierbij om ernstige gevallen. Alleen daarvoor wordt de noodzaak gevoeld de burgemeester de bevoegdheid te geven een langer durend gebiedsverbod, een groepsverbod of een meldingsplicht op te leggen, en de officier van justitie toe te rusten met de bevoegdheid tot het geven van een gedragsaanwijzing, teneinde direct te kunnen optreden om herhaling te voorkomen.

De ernst van de overlast is als zodanig geen criterium voor het gebruik van de bevoegdheid door de burgemeester. De ernst van de overlast komt tot uitdrukking in de criteria «herhaaldelijk» en «groepsgewijs». Indien sprake is van herhaalde ordeverstoringen die in groepsverband worden gepleegd en ernstige vrees bestaat voor verdere verstoring van de openbare orde, kan de burgemeester gebruik maken van zijn bevoegdheid krachtens het voorgestelde artikel 172a van de Gemeentewet. Voor andere, minder ernstige vormen van overlast behoudt de burgemeester zijn reeds bestaande bevoegdheden op grond van de Gemeentewet en de APV. In geval van oproerige beweging of andere ernstige wanordeligheden – of ernstige vrees voor het ontstaan daarvan – behoudt de burgemeester zijn noodbevoegdheden krachtens de artikelen 175 en 176 van de Gemeentewet (noodbevel en noodverordening). De voorgestelde maatregelen zijn – wij herhalen dat nogmaals uitdrukkelijk bedoeld als aanvulling op deze reeds bestaande bevoegdheden, die onverkort van kracht blijven. In het wetsvoorstel wordt voorgesteld dat de officier van justitie alleen een gedragsaanwijzing kan geven in geval van verdenking van een strafbaar feit. Bovendien moet het gaan om een strafbaar feit waardoor de openbare orde, gelet op de aard van het strafbare feit of de samenhang met andere strafbare feiten, dan wel de wijze waarop het strafbare feit is gepleegd, ernstig is verstoord en waarbij grote vrees voor herhaling bestaat, een strafbaar feit in verband waarmee vrees bestaat voor ernstig belastend gedrag van de verdachte jegens personen, of een strafbaar feit in verband waarmee vrees bestaat voor herhaald gevaar voor goederen. De leden van de CDA-fractie vragen of van verdenking van strafbaar feit al sprake is wanneer iemand geen (geldig) legitimatiebewijs bij zich draagt. Het niet bij zich dragen van een (geldig) legitimatiebewijs zal als zelfstandig feit niet snel leiden tot verdenking van een strafbaar feit in de hiervoor bedoelde zin. In combinatie met andere (strafbare) feiten, kan dit er echter wel degelijk aan bijdragen dat geoordeeld kan worden dat sprake is van verdenking van een strafbaar feit waardoor de openbare orde ernstig is verstoord.

Deze leden vragen voorts op welke manier de regering ook een preventieve aanpak gaat organiseren en stimuleren en tevens ervoor gaat zorgen dat alle belanghebbenden, waaronder burgers, ondernemers en verenigingen, hun verantwoordelijkheid hierin nemen.

Wij onderschrijven het belang van een preventieve aanpak en van de noodzaak dat alle belanghebbenden hierin hun verantwoordelijkheid nemen. Dit is een onderdeel van de zogenaamde «integrale aanpak», die steeds beter van de grond komt. Uitgangspunt is dat een getrapte aanpak wordt gehanteerd, waarin allereerst wordt ingezet op goed onderwijs, voorzieningen van maatschappelijke opvang en zorg en zichtbaar toezicht in de openbare ruimte. Gemeenten, maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers hebben daarin elk een verantwoordelijkheid. Verder kan bijvoorbeeld worden verwezen naar de publicatie «*Aanpak hangjongeren in gemeenten*» van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (februari 2008)¹, waarin ervaringen op lokaal niveau met preventieve activiteiten ten aanzien van hangjongeren zijn gebundeld. Deze variëren van een project waarbij ouders van overlastgevende jongeren structureel worden geïnformeerd over het gedrag van hun

¹ www.hetccv.nl/dossiers/Samenleven_en_wonen/Overlast/Hangjongeren

kinderen, tot interactief theater en de zogeheten buurt- en contactvaders. Wij hechten er echter aan dat niet alleen de traditionele partners uit de zorg- en veiligheidshoek zijn betrokken bij de preventie. Een succesvol project in de Haagse wijk Transvaal laat zien dat deelname van ondernemers een grote toegevoegde waarde heeft in het veilig krijgen en houden van een wijk. De regie hierop hoort thuis bij de gemeente.

De leden van de CDA-fractie pleiten voor een heldere competentieverdeling tussen de bevoegdheden van enerzijds bestuur en anderzijds justitie. Zij merken op dat het wetsvoorstel weliswaar voorziet in een samenloopregeling van de kant van de burgemeester in die zin dat hij geen bevel uitvaardigt wanneer de officier van justitie al van zijn bevoegdheid gebruik heeft gemaakt, maar andersom is het nog steeds mogelijk dat de officier van justitie zijn bevoegdheid toepast terwijl de burgemeester al een gebiedsverbod heeft afgegeven. De leden van de CDA-fractie constateren dat formeel gezien geen enkel beletsel bestaat dat er van samenloop sprake zal zijn.

Wij delen de mening van deze leden dat een heldere competentieverdeling nodig is. Om die reden dient in geval van strafbare feiten die de openbare orde ernstig verstoren, de officier van justitie te bezien of strafrechtelijk optreden geboden is en tot de mogelijkheden behoort, gelet op de ernst van de feiten of de persoon van de verdachte. Het optreden van de officier van justitie zal in elk geval nodig zijn in geval van ernstige strafbare feiten, gevaarzettende strafbare feiten en strafbare feiten die belastend zijn voor individuele personen, dan wel voortdurende vernielingen. De in het wetsvoorstel opgenomen samenloopregeling houdt in dat de burgemeester geen bevel als bedoeld in het voorgestelde artikel 172a van de Gemeentewet geeft als de officier van justitie de verdachte een gedragsaanwijzing in de vorm van een gebiedsverbod als bedoeld in het voorgestelde artikel 509hh van het Wetboek van Strafvordering heeft gegeven voor hetzelfde gebied waarvoor de burgemeester een gebieds- of groepsverbod overweegt op te leggen. Indien de officier van justitie afziet van het geven van een zodanige gedragsaanwijzing, dan kan de burgemeester overgaan tot het geven van een bevel indien aan de voorwaarden daarvoor is voldaan. Alleen als zich nadien nieuwe feiten voordoen, is het denkbaar dat de officier van justitie zal overwegen of het geven van een gedragsaanwijzing alsnog aangewezen is. Dat kan zich voordoen als een persoon aan wie door de burgemeester een gebieds- of groepsverbod is opgelegd, alsnog een strafbaar feit begaat, of als na enig tijdsverloop informatie beschikbaar komt die voor de officier van justitie aanleiding is om over te gaan tot vervolging. Alsdan kan er aanleiding zijn voor hernieuwd overleg tussen de officier van justitie en de burgemeester. Mocht de officier van justitie een gedragsaanwijzing in de vorm van een gebiedsverbod nodig achten, dan kan dat voor de burgemeester aanleiding zijn om het reeds opgelegde gebieds- of groepsverbod in te trekken of te wijzigen. Ook kan het voor de officier van justitie reden zijn af te zien van het geven van een gedragsaanwijzing, nu de burgemeester al een bevel heeft opgelegd. Doorgaans zullen de officier van justitie en de burgemeester in gezamenlijkheid tot een aanpak komen. In het voorgaande is al aan de orde geweest op welke wijze men in de praktijk in Veiligheidshuizen de aanpak van personen die ernstige overlast plegen onderling met elkaar afstemt. Wij menen dan ook dat er geen reden is te vrezen voor competentieproblemen.

De leden van de CDA-fractie wijzen op het feit dat met het wetsvoorstel een gelijkvormige bevoegdheid wordt gecreëerd voor de burgemeester en de officier van justitie. Zij willen een nadere beargumentering van de regering dat deze dubbele bevoegdheid in de praktijk niet zal leiden tot een passieve houding van beiden, in ijdele afwachting dat de ander zijn bevoegdheid tot een gedragsaanwijzing zal benutten.

De dubbele bevoegdheid is nodig omdat het doel van de maatregelen verschillend is. Het bevel van de burgemeester heeft tot doel een verdere

verstoring van de openbare orde in een bepaald gebied te voorkomen, de gedragsaanwijzing van de officier van justitie heeft tot doel het plegen van nieuwe strafbare feiten door een verdachte te voorkomen. Natuurlijk neemt dit niet weg dat het materiële effect van de maatregelen in belangrijke mate hetzelfde zal zijn: de overlast zal eindigen of in ieder geval in ernst en omvang afnemen. Zoals hiervoor gezegd, zullen de officier van justitie en de burgemeester doorgaans in gezamenlijkheid tot een aanpak komen, zodat er geen enkele reden is te vrezen voor een passieve houding van een van beide partijen.

De leden van de SP-fractie vinden het onwenselijk wanneer de burgemeester een verlengstuk zou worden van justitie, omdat de burgemeester soortgelijke maatregelen op kan leggen onder een andere noemer. Deze leden zijn van mening dat juridisch gezien de aard verschilt, maar dat dit voor desbetreffende personen niet gemakkelijk te onderscheiden zal zijn. Tevens zijn zij van mening dat, gezien de aard van de overlap van de maatregelen, de keuze voor de officier van justitie en het beroep op de Wet gedragsbeïnvloeding jeugdigen de voorkeur verdient. Bovendien zal dat mogelijke bureaucratie omtrent dubbele dossiers die balanceren op de scheidslijn van burgermeester en officier van justitie, kunnen voorkomen. Deze leden sluiten zich aan bij de opmerking van de Raad van State op de visie van de openbareordeportefeuille van de burgermeester te wachten, alvorens over te gaan tot uitbreiding van diens bevoegdheden. De maatregelen die door de burgemeester kunnen worden opgelegd in de vorm van een (langdurig) gebiedsverbod – eventueel gekoppeld aan een meldingsplicht – of een groepsverbod zijn gericht op het herstel van de verstoorde openbare orde. De voorgestelde bevoegdheden van de burgemeester en van de officier van justitie zijn beide nodig. Bepalend is de aard van het concrete geval en het doel van het optreden. Om de door deze leden veronderstelde overlap tussen de maatregelen van de burgemeester en die van de officier van justitie te voorkomen, is de samenloopregeling opgenomen. In het voorgaande is in antwoord op een eerdere vraag van de leden van de SP-fractie al ingegaan op het verschil in karakter van de beide bevoegdheden, alsmede op de betekenis van de Wet gedragsbeïnvloeding jeugdigen.

Op de vragen van deze leden over de dossiervorming hebben wij reeds geantwoord in paragraaf 2.3.2. In paragraaf 2.4 hebben wij aangegeven waarom wij het niet nodig vinden om te wachten op de kabinetsvisie over de openbareordebevoegdheden van de burgemeester.

De leden van de SGP-fractie geven aan dat het wetsvoorstel bij de bevoegdheid van de burgemeester spreekt over een bevel, en bij de bevoegdheid van de officier van justitie over een gedragsaanwijzing. Zij vragen of beoogd is een verschillende lading te geven aan de maatregelen, of dat het slechts een verschillende aanduiding betreft. Het verschil in terminologie waar deze leden terecht op wijzen, hangt samen met het verschil in karakter van de beide maatregelen en met de terminologie van bestaande maatregelen zoals deze reeds gebruikt wordt in enerzijds de Gemeentewet en anderzijds het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht. Over het karakter van de maatregelen is in paragraaf 3.3 van de memorie van toelichting vermeld dat de bevoegdheid van de burgemeester ertoe strekt de openbare orde ter plaatse te herstellen en dat zij daarmee een situationeel karakter heeft. Het doel van het bevel is: herstel van de openbare orde. In de Gemeentewet is de term «bevel» gangbaar voor normstellende maatregelen die de burgemeester treft met het oog op de handhaving van de openbare orde. De bevoegdheid van de officier van justitie strekt tot strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde door te voorkomen dat de betrokken persoon nieuwe strafbare feiten begaat en heeft daarmee primair een persoonsgericht karakter. Overigens vermeldt het voorgestelde artikel 509hh van

het Wetboek van Strafvordering dat de gedragsaanwijzing kan inhouden dat de verdachte wordt bevolen zich op een bepaalde wijze te gedragen; de verdachte is dus gehouden de aanwijzing na te leven. Zoals eigen is aan het strafrecht, is de bevoegdheid van de officier van justitie mede gericht op het beïnvloeden van het gedrag van de verdachte. De gebruikte terminologie sluit daarbij aan: de officier van justitie geeft een gedragsaanwijzing. Echter, ook al verschillen de bevoegdheden van de burgemeester en de officier van justitie in karakter, in hun uitwerking kunnen zij hetzelfde resultaat hebben, nu in bepaalde gevallen zowel de burgemeester als de officier van justitie een gebiedsverbod kan opleggen.

3.3.2 Samenloop bij gebiedsverbod in geval van ernstige openbareordeverstoring door strafbare feiten

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan aangeven welke stappen genomen zullen worden indien in de praktijk beide gezagdragers zonder het van elkaar te weten een individueel gebiedsverbod hebben opgelegd.

In paragraaf 3.3.1 hebben wij al aangegeven dat wij de situatie dat beide gezagdragers zonder het van elkaar te weten een individueel gebiedsverbod hebben opgelegd, nauwelijks denkbaar achten. Mocht zich de situatie toch dreigen voor te doen, dan is de samenloopregeling van artikel 172a, derde lid, van de Gemeentewet van toepassing.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat er bij de samenloop van bevoegdheden van de officier van justitie en de burgemeester voor is gekozen om de officier van justitie voorrang te verlenen. Zij vragen om een nadere onderbouwing van die keuze en om daarbij aandacht te besteden aan proportionaliteit en subsidiariteit van overheidshandelen jegens burgers.

In geval van strafbare feiten die de openbare orde ernstig verstoren, dient de officier van justitie te bezien of strafrechtelijk optreden geboden is en tot de mogelijkheden behoort, gelet op de ernst van de feiten of de persoon van de verdachte. Tussenkomen van de officier van justitie is in elk geval nodig bij ernstige strafbare feiten, gevaarzettende strafbare feiten en strafbare feiten die belastend zijn voor individuele personen, dan wel voortdurende vernielingen. Indien de officier van justitie overgaat tot vervolging, ligt het voor de hand dat hij dan zo nodig een gedragsaanwijzing geeft, zodat de verdachte niet wordt geconfronteerd met een dagvaarding van het openbaar ministerie en tegelijkertijd een bevel van de burgemeester, beide betrekking hebbende op dezelfde gedragingen. Deze regeling voldoet zeker aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit van overheidshandelen jegens burgers.

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat voor de burgemeester in een regierol is voorzien bij het opbouwen van dossiers. Zij vragen of de officier van justitie in geval van samenloop met de bevoegdheden van de burgemeester de mogelijkheid heeft het dossier in te zien, of verder uit te bouwen door inlichtingen te vragen bij de verschillende diensten.

Iedere organisatie die is betrokken bij het casusoverleg, levert vanuit haar eigen verantwoordelijkheid gegevens aan. Dit gebeurt vooral door de politie, die immers beschikt over de gegevens betreffende verstoringen van de openbare orde, zowel in geval het gaat om verstoringen die geen strafbare feiten opleveren als die welke wel strafbare feiten opleveren. Indien de officier van justitie een gedragsaanwijzing oplegt, beschikt hij vanzelfsprekend over alle bij de politie beschikbare gegevens, alsmede over de gegevens die door andere ketenpartners in het casusoverleg zijn ingebracht en die van belang zijn voor het opleggen van de gedragsaanwijzing. Hetzelfde geldt voor de burgemeester, indien hij een bevel oplegt.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de samenloopregeling geen betrekking heeft op artikel 172 van de Gemeentewet. Zij vragen hoe de bevoegdheid van de officier van justitie zich verhoudt tot de mogelijkheden die de burgemeester nu reeds heeft op basis van artikel 172 Gemeentewet.

De samenloopregeling geldt inderdaad alleen voor de bevoegdheid van de burgemeester op grond van het voorgestelde artikel 172a van de Gemeentewet in relatie tot de bevoegdheid van de officier van justitie op grond van het voorgestelde artikel 509hh van het Wetboek van Strafvordering. Bij deze nieuwe bevoegdheden gaat in beide gevallen om de ernstigste vormen van overlast. In minder ernstige gevallen zal de burgemeester zijn reeds bestaande bevoegdheden op grond van artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet of op grond van de APV kunnen toepassen. Er zal dan gewoonlijk geen sprake zijn van strafbare feiten waardoor de openbare orde ernstig is verstoord (artikel 509hh, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering), zodat in die gevallen een gedragsaanwijzing van de officier niet aan de orde is en er derhalve geen sprake kan zijn van samenloop. Mocht wel sprake zijn van strafbare feiten waardoor de openbare orde ernstig verstoord, terwijl de burgemeester geen gebruik kan maken van het voorgestelde artikel 172a van de Gemeentewet, bijvoorbeeld omdat er geen sprake is van groepsgewijze overlast, dan ligt het voor de hand dat de burgemeester en de officier van justitie met elkaar in overleg treden over de aanpak. Immers, ook dan is het van belang dat de officier van justitie afweegt of strafrechtelijk optreden geboden is.

Ook vragen deze leden zich af of na afloop van de mogelijkheden van de officier van justitie de burgemeester alsnog van zijn bevoegdheid op basis van artikel 172a van de Gemeentewet gebruik kan maken.

In paragraaf 3.2.2 hebben wij in antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de CDA-fractie reeds aangegeven dat het «stapelen» van maatregelen in vorenbedoelde zin niet mogelijk is.

4. De verhouding van de voorgestelde bevoegdheden tot het bestaande instrumentarium

4.1 Bestaand bestuurlijk instrumentarium

De leden van de PvdA-fractie willen graag van de regering weten of het voorliggende wetsvoorstel mogelijkheden biedt om efficiënt en effectief een, indien wenselijk landelijk, toegangsverbod tot (delen van) het openbaar vervoer te geven.

Zoals ook reeds opgemerkt in paragraaf 2.4, worden verstoringen van de orde in het openbaar vervoer niet aangemerkt als verstoringen van de openbare orde. Het wetsvoorstel is dan ook niet van toepassing op verstoringen van de orde in het openbaar vervoer. In dergelijke gevallen kan de vervoerder op grond van de Wet personenvervoer 2000 een reisverbod opleggen. Wij verwijzen tevens naar ons antwoord, mede namens de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, op de vragen van de Tweede Kamerleden Kuiken en Roefs (beiden PvdA) over het weren van vandalen en overlastgevers in het openbaar vervoer¹.

Ook vernemen de leden van de PvdA-fractie graag van de regering hoe verder invulling wordt gegeven aan een veelplegersaanpak voor personen die overlast bezorgen. Zij zien in dit wetsvoorstel al enkele aangrijpingspunten voor een dergelijke aanpak.

In dit kader wordt momenteel – zoals is toegezegd tijdens het algemeen overleg over Actieplan overlast en verloedering² – in nauwe samenwerking met gemeenten onderzocht hoe nader invulling kan worden gegeven aan een aanpak voor notoire overlastgevers. De eerste signalen vanuit gemeenten wijzen erop dat nieuwe instrumenten in dezen niet nodig zijn; eerder wordt gedacht aan het anders en effectiever inzetten van

¹ Aangangsel Kamerstukken II 2007/08, nr. 1631.

² Kamerstukken II 2007/08, 28 684, nr. 160.

bestaande instrumenten, zoals het «stapelen» van boetes. De Tweede Kamer zal hierover begin 2009 nader worden geïnformeerd.

De leden van de SP-fractie vragen zich af of de ingezette maatregelen in het wetsvoorstel in de genoemde gevallen noodzakelijk zijn om tot een oplossing te komen. Zij menen dat ook met andere mogelijkheden kan worden volstaan om aldus tot hetzelfde resultaat te komen. Zo menen zij mogelijkheden te zien om bepaalde strafartikelen en de toepassing daarvan te verbreden. Daarnaast menen zij dat buurtagenten en jongerenwerk in de bestaande praktijk niet overal voorhanden zijn. Zij vragen om een uitgebreidere analyse en visie op ontbrekende schakels in het bestaande instrumentarium. Voorts stellen zij dat het flankerend beleid op orde dient te zijn alvorens de maatregelen in te voeren.

Zoals eerder in deze nota in antwoord op soortgelijke vragen aangegeven, volstaat het bestaande instrumentarium in een aantal gevallen niet. Wij verwijzen deze leden in het bijzonder naar de paragrafen 2.1 en 2.4. Het flankerend beleid is inderdaad essentieel om de aanpak van overlast op een integrale wijze vorm te geven. Dit is een verantwoordelijkheid voor de lokale veiligheidspartners. Op verschillende wijzen wordt hier op lokaal niveau verder invulling aan gegeven. Te wijzen valt bijvoorbeeld op de Veiligheidshuizen, de lokale vormen van groepsaanpak en de ervaringen met de veelplegersaanpak. De aanpak van overlast van groepen waar dit wetsvoorstel op doelt, vindt hierin eveneens een plaats.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering naar de proportionaliteit van de voorgestelde maatregelen, nu het op dit moment ook al mogelijk is om met een «Doe-Normaalbevel» te werken, zoals dat in Rotterdam gebeurt.

De aard van de bevelen is verschillend. Het FF Kappebevel (of «Doe-Normaalbevel») van de burgemeester wordt opgelegd als vervolg op een FF Kappecontract. Het is geen langdurig gebiedsverbod. Het bevel, bedoeld in het voorgestelde artikel 172a van de Gemeentewet, is dat wél. De in het wetsvoorstel voorgestelde maatregelen kunnen worden opgelegd naast of als vervolg op een FF Kappebevel. Wij verwijzen deze leden voor het overige naar onze eerdergenoemde brief van 27 oktober 2008, waarin wij ons beleidsstandpunt met betrekking tot het evaluatierapport «*Kappen met asociaal gedrag*» uiteenzetten.

De leden van de SGP-fractie menen dat op dit moment nog onvoldoende duidelijk is welke mogelijkheden artikel 172 van de Gemeentewet precies biedt en in hoeverre er daarom sprake zal zijn van overlap tussen deze bepaling en het nieuwe artikel 172a.

In paragraaf 3.2.2 is, in antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie, reeds ingegaan op de verhouding tussen het nieuwe artikel 172a van de Gemeentewet en de bestaande bevoegdheden van de burgemeester op grond van de APV en artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet.

7. Gevolgen voor de praktijk, administratieve, bestuurlijke en financiële lasten

De leden van de SP-fractie vragen of de gevolgen voor het openbaar ministerie daadwerkelijk kunnen worden ingepast in de huidige werkende praktijk. Zij kunnen zich voorstellen dat uitbreiding, ter voorkoming van lange doorlooptijden, gewenst is. Dit geldt ook voor de rechterlijke macht. Wij verwijzen deze leden naar het antwoord dat in paragraaf 3.3.1 is gegeven op vragen van de leden van de CDA-fractie. Daarin vermeldden wij dat door de lokale partijen die in de praktijk tot taak hebben op te treden tegen ernstige overlast, is aangegeven dat men voor de meeste vormen van (ernstige) overlast reeds beschikt over afdoende mogelijk-

heden om adequaat op te treden. Alleen voor een beperkt aantal hardnekkige gevallen heeft men behoefte aan meer bevoegdheden. Om die reden wordt bij de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel geen grote toename van de werkdruk verwacht. De personen die vanwege hun aanhoudende ordeverstoring gedragingen veelal reeds bekend zijn bij de politie, zijn personen met wie men nu reeds bemoeienis heeft en tegen wie men nu reeds optreedt. Met dit wetsvoorstel worden, naast de al bestaande bevoegdheden, extra mogelijkheden gecreëerd om adequater of in een vroeger stadium op te treden. Om die reden verwachten wij dat het openbaar ministerie de toepassing van de nieuwe bevoegdheden kan inpassen in de huidige praktijk.

II ARTIKELSGEWIJS

Artikel I: Artikel 172a, eerste lid, Gemeentewet

De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat het artikel teveel bestanddelen bevat om adequaat en proactief op te kunnen treden. Zij vrezen dat door het inbouwen van zoveel bestanddelen c.q. eisen het aanpakken van individuen en groepen bijna onmogelijk wordt, en stellen dan ook voor om de verzwarende bestanddelen eruit te halen, in het bijzonder de woorden «herhaaldelijk», «groepsgewijs», «ernstige» en «verdere».

Wij wijzen deze leden er nogmaals op dat de voorgestelde bevoegdheid op grond van artikel 172a van de Gemeentewet niet in de plaats treedt van de bestaande bevoegdheden van de burgemeester krachtens de APV en de Gemeentewet, maar is bedoeld als aanvulling op die bevoegdheden. Dit wetsvoorstel doet aan de bestaande bevoegdheden niets af.

Artikel I: Artikel 172a, eerste lid, Gemeentewet

De leden van de CDA-fractie merken op dat het wetsvoorstel voorziet in een bevelsbevoegdheid van de burgemeester ten aanzien van individuen. Deze leden krijgen graag een reactie van de regering op welke manier deze bevoegdheid tevens op groepen toegepast kan worden. Het bevel van de burgemeester zal zich altijd (moeten) richten op individuele personen. In het geval van groepsoverlast richt het bevel zich op de individuele personen die deel uitmaken van de groep, en niet op de groep als zodanig.

Artikel I: Artikel 172a Gemeentewet

De leden van de CDA-fractie stellen vast dat het nog steeds mogelijk blijft dat de officier van justitie een gedragsaanwijzing geeft terwijl door de burgemeester reeds een bevel is gegeven voor een gebiedsverbod. Bovendien kan onvoldoende beleid hierover aanleiding geven voor een passieve houding van zowel burgemeester als officier van justitie. Het gevaar dat hierin schuilt, is dat geen van beiden actie onderneemt, in afwachting van actie van de ander. Graag een reactie van de regering met een voorstel hoe deze ongewenste situatie wordt voorkomen. Wij verwijzen deze leden naar het antwoord op hun vragen over de samenloopregeling in paragraaf 3.3.

Artikel II: Artikel 509hh, eerste lid, Wetboek van Strafvordering

De leden van de VVD-fractie vragen om een aantal voorbeelden van strafbare feiten waarop artikel 509hh, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering betrekking kan hebben. Artikel 509hh, eerste lid, noemt drie categorieën van strafbare feiten¹. De

¹ Zie ook: Kamerstukken II 2007/08, 31 467, nr. 3, blz. 22.

eerste betreft strafbare feiten waardoor de openbare orde, gelet op de aard van het strafbare feit of de samenhang met andere strafbare feiten, dan wel de wijze waarop het strafbare feit is gepleegd, ernstig is verstoord, en waarbij grote vrees voor herhaling bestaat. Te denken is aan strafbare feiten die door hun aard reeds een ernstige verstoring van de openbare orde inhouden, zoals openlijke geweldpleging (artikel 141 van het Wetboek van Strafrecht), maar ook aan strafbare feiten die op zichzelf niet een dusdanige verstoring inhouden, maar door hun samenhang met andere strafbare feiten of de wijze waarop ze zijn gepleegd, wel een ernstige verstoring inhouden. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om overtredingen van de APV ter zake van overlastgevend gedrag, zoals samenstelling, hinderlijk gedrag op of aan de weg, hinderlijk gedrag bij of in gebouwen, openlijk drankgebruik of openlijk druggebruik, in samenhang met vernielingen en bedreigingen. Het gaat hierbij om strafbare feiten die bij herhaling worden gepleegd en waarvan de verwachting is dat ze zonder onmiddellijk ingrijpen opnieuw zullen worden gepleegd. In alle gevallen dient op grond van de feiten of omstandigheden te worden afgewogen of er sprake is van een ernstige verstoring van de openbare orde en grote vrees voor herhaling, en of de gedragsaanwijzing eraan kan bijdragen dat herhaling van de strafbare feiten kan worden voorkomen. De tweede categorie van strafbare feiten betreft strafbare feiten in verband waarmee vrees bestaat voor ernstig belastend gedrag van de verdachte jegens personen. Een voorbeeld kan zijn eenvoudige mishandeling, waarbij de verdachte ernstig belastend gedrag jegens het slachtoffer of een getuige vertoont. De vrees voor ernstig belastend gedrag kan voldoende zijn voor het geven van een gedragsaanwijzing die dit gedrag kan voorkomen.

De derde categorie betreft strafbare feiten in verband waarmee vrees bestaat voor gedrag van de verdachte dat herhaald gevaar voor goederen oplevert. Hierbij zal het veelal gaan om vernieling van goederen, gepleegd door een verdachte die zich hieraan vaker heeft schuldig gemaakt. Het kan bijvoorbeeld gaan om vernieling van straatmeubilair, gevels van winkels, een winkelcentrum of de inboedel van een stadion. Er kan dan reden zijn voor het geven van een gedragsaanwijzing die herhaald gevaar voor goederen kan voorkomen.

Artikel II: Artikel 509hh, vierde lid, Wetboek van Strafvordering

De leden van de CDA-fractie vragen op welke manier de bevoegdheid van de officier van justitie om een gedragsaanwijzing te geven, tevens op groepen van personen kan worden toegepast.

De gedragsaanwijzing kan alleen worden opgelegd aan een individuele persoon. In bepaalde gevallen is denkbaar dat personen, behorend tot een groep, ieder afzonderlijk dan wel tezamen, strafbare feiten plegen die aanleiding geven tot het toepassen van een gedragsaanwijzing. Aan elke verdachte tegen wie ernstige bezwaren bestaan kan in dat geval in beginsel een gedragsaanwijzing worden gegeven. Voor elke verdachte moeten daartoe toereikende gronden aanwezig zijn. Dat wil zeggen dat zij verdachte zijn van een strafbaar feit als bedoeld in het eerste lid. Zoals in de memorie van toelichting is beschreven, dient bij het opleggen van een gedragsaanwijzing in de concrete situatie en afgestemd op de omstandigheden van het geval en de persoon van de verdachte, afgewogen te worden of de gedragsaanwijzing effectief en proportioneel is¹.

Artikel II: Artikel 509hh, vierde lid, Wetboek van Strafvordering

De leden van de CDA-fractie vragen waarom een periode van maximaal negen maanden voor de duur van een gedragsaanwijzing meer gerechtvaardigd is dan een periode van twaalf maanden, zoals aanvankelijk het voorstel was, of zelfs een langere periode.

¹ Kamerstukken II 2007/08, 31 467, nr. 3, blz. 19–20.

Wij verwijzen deze leden naar hetgeen hiervoor in paragraaf 3.2.2 is vermeld in antwoord op een vergelijkbare vraag van hen.

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

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