

Vergaderjaar 2009–2010

31 467

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

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 7 oktober 2009

I. Algemeen

Inleidende opmerkingen

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

De leden van de verschillende fracties onderkennen de ernst van de problematiek van overlast door groepen en individuen, voetbalvandalisme en belastend gedrag jegens personen en goederen, en onderschrijven ons standpunt dat de overheid, vanuit haar verantwoordelijkheid voor de maatschappelijke veiligheid en leefbaarheid, aan de oplossing van deze problematiek een bijdrage behoort te leveren. Dat neemt niet weg dat de leden van een aantal fracties vraagtekens zetten bij het instrumentarium zoals dat in het voorliggende wetsvoorstel wordt voorgesteld. In het bijzonder wijzen zij daarbij op de wijzigingen die als gevolg van amendering door de Tweede Kamer in het wetsvoorstel zijn aangebracht.

Wij zullen hierna uitgebreid op deze en andere vragen ingaan, maar willen op deze plaats alvast benadrukken dat het wetsvoorstel zoals het thans in de Eerste Kamer voorligt, naar onze mening een belangrijke en noodzakelijke bijdrage levert aan de voorkoming dan wel beperking van voetbalvandalisme, ernstige overlast door groepen en individuen en ernstig belastend gedrag jegens personen en goederen. Overigens beseffen wij terdege dat de voorgestelde maatregelen ingrijpend kunnen zijn, maar dit wordt gerechtvaardigd door de ernst van problematiek. Bovendien is van belang dat de voorgestelde maatregelen niet geïsoleerd moeten worden gezien, maar als sluitstuk van een handhavingstraject en als onderdeel van een geïntegreerde, persoonsgebonden aanpak, waarin de veiligheidshuizen een zeer belangrijke rol spelen.

De leden van de VVD-fractie wijzen erop dat de regering in haar voorstel betoogt dat de bestaande bestuurlijke en strafrechtelijke middelen onvoldoende zijn en dat er behoefte is aan aanvullende maatregelen ter beteugeling van structurele overlast van groepen. Van belang is wel, zo zijn deze leden van mening, dat de betaaldvoetbalorganisaties (bvo's) aan deze verruiming van de bevoegdheden van de burgemeester en de officier van justitie geen alibi mogen ontlenen om niet zélf effectieve maatregelen te treffen. Wanneer de verschillende partijen in de keten een gecoördineerde aanpak realiseren, zal de aanpak van het voetbalvandalisme en andere vormen van ernstige overlast effectief kunnen worden aangepakt, aldus deze leden.

Wij zijn het met de leden van de VVD-fractie eens dat de bvo's zelf effectieve maatregelen moeten treffen om overlast bij voetbalwedstrijden zoveel mogelijk te voorkomen en tegen te gaan. Ook delen wij de opvatting dat deze inspanningen onderdeel moeten zijn van een gezamenlijke aanpak van voetbalvandalisme. In het Beleidskader bestrijding voetbalvandalisme en voetbalgeweld (2005) staan de verantwoordelijkheden en taken van verschillende partners. Voor de bvo's betekent dit onder andere dat zij verantwoordelijk zijn voor de veiligheidsorganisatie in en rondom het stadion, alsmede voor het sanctioneren van eventuele overtredingen van het huisreglement of de KNVB-regelgeving met bijvoorbeeld een civielrechtelijk stadionverbod. Het Auditteam voetbalvandalisme gaat vanaf het najaar 2009 monitoren hoe het beleidskader op lokaal niveau wordt nageleefd door de bvo's, de gemeenten, de politie en het openbaar ministerie. Dit gebeurt door middel van nulmetingen.

Het valt de leden van de fracties van D66 en OSF ook in dit verband weer op dat de regering een vaste lijn lijkt te volgen in het tegemoet treden van maatschappelijk ongewenst gedrag. De vaste lijn is, volgens deze leden, het op ad-hocbasis cumuleren van nieuwe en verdergaande wettelijke bevoegdheden voor met name de burgemeester. Daaraan ligt, als deze leden het goed zien, een welhaast onbegrensde ambitie ten grondslag om vanuit de overheid tot een maximale beïnvloeding van maatschappelijk gedrag te komen.

De regering volgt inderdaad een vaste lijn bij de bestrijding van de ernstige problematiek van overlast en verloedering. Anders dan de leden van de fracties van D66 en OSF stellen, bestaat die vaste lijn echter niet uit het op ad-hocbasis cumuleren van nieuwe bevoegdheden voor de burgemeester. Wij verwijzen deze leden naar het Actieplan overlast en verloedering, dat wij in het voorjaar van 2008 samen met de minister voor Wonen, Wijken en Integratie en de minister voor Jeugd Gezin aan de Tweede Kamer hebben aangeboden¹. Daarin hebben wij aangegeven dat het kabinet de aanpak van de verschillende thema's, waaronder overlast door jongeren en overlast in de woon- en leefomgeving, langs drie sporen inzet: versterking van het (wettelijk) instrumentarium, versterking van de lokale samenwerking en versterking van de inzet, het optreden en het zelfoplossend vermogen van burgers. Het voorliggende wetsvoorstel is een van de maatregelen die in het kader van het actieplan – als onderdeel van het eerste spoor – zijn aangekondigd. Het spreekt voor zichzelf dat dit wetsvoorstel niet geïsoleerd moet worden beschouwd, maar in samenhang met de andere aangekondigde maatregelen.

Noodzaak van het wetsvoorstel

Het is de leden van de VVD-fractie nog niet volledig duidelijk waarom met het wetsvoorstel een gelijk pakket aan bevoegdheden wordt gecreëerd voor de bestrijding van verschillende soorten overlast. Zij menen dat juist de bestuurlijke ophouding is bedoeld als instrument om bij (dreigende) grootschalige ongeregelde zaken zoals voetbalrellen ingezet te worden, terwijl andere vormen van ernstige overlast of ernstig belastend gedrag

¹ Kamerstukken II 2007/2008, 28 684, nr. 130.

jegens personen of goederen – zo lijkt het – met de in dit wetsvoorstel geïntroduceerde instrumenten kunnen worden aangepakt. Er zijn twee belangrijke verschillen tussen de bestuurlijke ophouding en het instrumentarium van het voorgestelde artikel 172a van de Gemeentewet. In de eerste plaats kan bestuurlijke ophouding slechts plaatsvinden indien er reeds sprake is van ernstige wanordelijkheden waarbij APV-bepalingen groepsgewijs niet worden nageleefd respectievelijk een noodbevel of noodverordening van de burgemeester groepsgewijs niet wordt nagekomen. De enkele dreiging van niet-naleving is niet voldoende om tot bestuurlijke ophouding over te gaan. Bestuurlijke ophouding heeft als doel de voortzetting of herhaling van de niet-naleving te voorkomen. Bestuurlijke ophouding is een noodbevoegdheid en kan alleen – voor een periode van ten hoogste twaalf uur – worden ingezet bij zich plotseling voordoende, grootschalige ongeregeldeheden, waaronder voetbalrellen. De bevoegdheid van het voorgestelde artikel 172a van de Gemeentewet moet daarentegen worden beschouwd als het sluitstuk van het reguliere instrumentarium dat de burgemeester ter handhaving van de openbare orde ter beschikking staat. Deze nieuwe bevoegdheid kan worden ingezet om een eind te maken aan een patroon van ernstige overlast door groepen of individuen, waaronder overlast door voetbalvandalen. Het is echter niet bedoeld – en niet geschikt – om in te zetten op het moment waarop zich daadwerkelijk voetbalrellen of andere ongeregeldeheden voordoen; daarvoor kunnen de instrumenten noodverordening, noodbevel en eventueel bestuurlijke ophouding worden ingezet. In de tweede plaats is bestuurlijke ophouding een vorm van vrijheidsontneming en niet van vrijheidsbeperking. Bestuurlijke ophouding moet daarom aan zwaardere procedurele eisen voldoen, waaronder onmiddellijke toegang tot de voorzieningenrechter. Voor het bevel, bedoeld in het voorgestelde artikel 172a van de Gemeentewet, gelden uiteraard de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder de eis van een goede motivering (aan de hand van een deugdelijk dossier), maar niet de uitgebreide eisen die aan de bestuurlijke ophouding worden gesteld.

Het is de leden van de fracties van D66 en de OSF niet gebleken dat er in de kringen van burgemeesters en gemeenten een algemene, overwegende en dringende behoefte wordt gevoeld om aan hen nieuwe bevoegdheden op het terrein van openbare orde, veiligheid en leefbaarheid toe te kennen. Deze leden constateren dat op het terrein van openbare orde en veiligheid de afgelopen jaren een substantiële reeks van wettelijke bevoegdheden ter beschikking is gekomen, maar dat een evaluatie van deze – volgens hen «incidentgerichte» – wetgeving tot dusver nog niet heeft plaatsgevonden. Volgens deze leden is het bovendien de vraag of de gedachten die in de visie op de rol van de burgemeester worden ontvouwd, daadwerkelijk als ondersteuning van de ingezette koers kunnen dienen. Deze leden hebben behoefte aan een nadere, bredere en meer objectieve motivering van de voorgestelde uitbreiding van de bevoegdheden van de burgemeester.

De opvatting van deze leden dat de burgemeesters en gemeenten geen behoefte hebben aan het voorgestelde instrumentarium, onderschrijven wij niet. De behoefte en urgentie van de in het wetsvoorstel neergelegde aanvullende bevoegdheden op lokaal niveau zijn genoegzaam gebleken. Wij wijzen op de uitkomsten in de diverse gesprekken met plaatselijke veiligheidspartners, bezoeken aan verschillende driehoeksoverleggen, signalen vanuit het veld en de recente gebeurtenissen in Hoek van Holland.

De constatering van deze leden dat er veel bevoegdheden op het terrein van de openbare orde en veiligheid zijn geïntroduceerd, is juist. Met name in het laatste decennium is dit gebeurd. Te wijzen valt bijvoorbeeld op de bevoegdheden ter zake van cameratoezicht, preventief fouilleren en de sluiting van gebouwen (Wet Victoria). Recent is de bevoegdheid tot het

opleggen van een tijdelijk huisverbod in verband met geweld achter de voordeur (Wet tijdelijk huisverbod) ingevoerd. De behoefte aan en noodzaak tot het invoeren van al deze bevoegdheden was ook in die gevallen aanwezig. De huidige praktijk heeft de noodzaak van deze bevoegdheden aangetoond; er wordt veelvuldig gebruik van gemaakt. De bevoegdheden in het wetsvoorstel vormen een gewenste en noodzakelijke aanvulling op het bestaande arsenaal aan bevoegdheden. De gevraagde meer objectieve onderbouwing kan onder meer worden ontleend aan het rapport «Bestuur, recht en veiligheid» van het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement¹.

De notitie «Burgemeester en veiligheid»² is niet opgesteld met als doel de behoefte en noodzaak voor de in dit wetsvoorstel neergelegde instrumenten te onderbouwen. De focus van dat document is een andere: het geeft aan wat van de burgemeester in het huidige tijdsgewricht van maatschappelijke veiligheidsvraagstukken wordt gevraagd en verwacht en wat hij daarvoor nodig heeft. Dat zijn onder meer bevoegdheden die zijn toegesneden op de praktijk. De in het wetsvoorstel neergelegde bevoegdheden zijn dat.

De leden van de fracties van D66 en de OSF merken op dat het feit dat er in enkele van de grote steden en in bepaalde politieke kringen sterk op een zo groot mogelijk arsenaal aan repressieve instrumenten wordt aangedrongen, in hun ogen moeilijk als overtuigende rechtvaardiging kan worden aangemerkt. Ook de in de memorie van toelichting opgenomen beschrijving van de overlastproblematiek indiceert volgens deze leden op zichzelf genomen geen automatische route naar een verdere uitbreiding van middelen ter bestrijding daarvan. Ook de uit de gezagsdriehoeken afkomstige evaluaties van opgelegde gebiedsverboden geven naar hun mening slechts een beperkt beeld van de mogelijke lacunes in het bestaande instrumentarium. Ook op dit punt zien zij graag een nadere analyse en onderbouwing tegemoet.

Het wetsvoorstel beoogt een beperkte maar belangrijke aanvulling te geven op de reeds bestaande bevoegdheden. In het bijzonder wordt beoogd dat langer durende preventieve maatregelen mogelijk worden. Wij achten het wenselijk dat gebiedsverboden ook voor langere duur kunnen worden opgelegd, omdat dat de effectiviteit van deze preventieve maatregel ten goede kan komen. Om de handhaving van een gebiedsverbod te verbeteren, wordt de mogelijkheid gecreëerd om deze te combineren met een meldingsplicht.

De mogelijkheid tot het opleggen van een groepsverbod is een nieuw instrument, specifiek gericht op het tegengaan van groepsoverlast. Uit de cijfers van de Integrale Veiligheidsmonitor Rijk 2008 (IVM 2008)³ blijkt dat de totaal ervaren overlast al sinds 2005 voor ongeveer de helft door groepsgebonden overlast kan worden verklaard⁴. Dat dit cijfer al jaren constant is, geeft aan dat er nog geen adequate oplossing is gevonden. Uit de cijfers van de IVM 2008 blijkt verder dat groepsoverlast van de 25 onderzochte soorten problemen in de buurt als vierde probleem wordt genoemd⁵. Gemeenten geven aan juist behoefte te hebben aan aanvullende instrumenten om groepsoverlast tegen te gaan. Enkele gemeenten hebben (met succes) door het gericht handhaven van algemene samscholingsverboden dit probleem aangepakt. Het groepsverbod voegt hier een maatregel aan toe die in bepaalde gevallen beter toepasbaar en gemakkelijker handhaafbaar is, omdat bij overtreding kan worden volstaan met de constatering dat betrokkene zich met meer dan drie anderen zonder redelijk doel in groepsverband op straat ophoudt.

De veronderstelling dat dit wetsvoorstel maatregelen zou bevatten die slechts door de grote steden gewenst zijn, is overigens niet juist. De voorgestelde maatregelen komen voort uit een analyse van bestaande maatregelen bij diverse grote, middelgrote en kleinere gemeenten en bij verschillende politiekorpsen. Bestaande lichtere maatregelen, zoals korte

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

² Kamerstukken I 2008/09, 30 657, K.

³ Kamerstukken II 2008/09, 28 684, nr. 209.

⁴ IVM 2008, tabel 3.1, onder dreiging en sociale overlast.

⁵ IVM 2008, tabel 3.2.

gebiedsverboden en samenscholingsverboden, worden in het hele land toegepast en niet alleen in de grote steden¹.

Effectiviteit van het wetsvoorstel

Het is volgens de leden van de VVD-fractie de vraag of de voorgestelde regelingen die zich richten op individuen, ook toepasbaar zullen zijn op groepen. Zij vragen zich af waarop de premisse is gebaseerd dat door het opleggen van maatregelen aan individuele leden van een groep het groepspatroon wordt doorbroken.

Het gedrag van personen binnen een groep is sterk afhankelijk van de samenstelling van de groep. Als personen uit de groep worden gehaald, verandert het groepspatroon. Dit zal het meest merkbaar zijn als de leiders (de «harde kern») uit de groep worden gehaald.

De leden van de PvdA-fractie kunnen met de voorstellen instemmen, maar of voetbalvandalisme hiermede effectief bestreden zou kunnen worden is voor hen zeer de vraag. Zij vragen of de regering het met hen eens is dat daarvoor meer omvattende wettelijke regelingen nodig zijn, die alle aspecten van ontoelaatbaar gedrag tijdens en rond voetbalwedstrijden zouden betreffen. In het bijzonder willen zij weten of de regering meent voldoende middelen te hebben om effectief op te treden tegen racistische spreekkoren.

De regering is van mening dat de ketenpartners na inwerkingtreding van het voorliggende wetsvoorstel over voldoende wettelijke mogelijkheden beschikken om wangedrag tijdens en rond voetbalwedstrijden aan te pakken. Het komt aan op een goede samenwerking tussen de verschillende verantwoordelijke partijen om deze mogelijkheden te benutten. Graag verwijzen wij naar het Beleidskader bestrijding voetbalvandalisme en voetbalgeweld, waarin de afspraken hierover zijn vastgelegd.

Het Beleidskader bestrijding voetbalvandalisme en voetbalgeweld geeft ook aan hoe racistische spreekkoren moeten worden aangepakt. Indien inzet van de stadionspeaker en het tijdelijk stilleggen van de wedstrijd niet voldoende zijn om de spreekkoren te stoppen, kan de wedstrijd worden gestaakt. De scheidsrechter, maar ook de burgemeester kan hiertoe beslissen. Onder meer op basis van camerabeelden en verklaringen van stewards wordt daarnaast getracht met name de aanstichters van racistische spreekkoren een civielrechtelijk stadionverbod op te leggen, alsmede strafrechtelijk te vervolgen voor discriminatie. Het is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de club om de spreekkoren op de tribunes te stoppen. In het Handboek veiligheid van de KNVB staan richtlijnen voor clubs hoe zij verbaal geweld tegen kunnen gaan. De KNVB kan de thuisclub een plan van aanpak opleggen bij de eerste overtreding. In het plan van aanpak schetst de thuisclub hoe het probleem wordt aangepakt. Mochten spreekkoren zich weer voordoen, dan kan de KNVB een boete opleggen. Er zijn 13 clubs geweest waaraan een plan van aanpak is opgedragen.

De leden van de fracties van SGP en ChristenUnie wijzen erop dat bij de evaluatie van de wetten Victor, Victoria en Damocles is gebleken dat gemeenten de instrumenten die deze wetten bieden, niet of niet optimaal gebruiken. Zij vragen waarop de verwachting van de regering is gebaseerd dat, anders dan de genoemde wetten, het wetsvoorstel wel aan zijn doel zal beantwoorden.

Er is een aantal redenen te noemen waarom de wetten Victor (artikel 174a van de Gemeentewet) en Victoria (artikel 14 van de Woningwet en artikel 77, eerste lid, onder 7, van de Onteigeningswet) en de daarmee samenhangende wet Damocles (artikel 13b van de Opiumwet) niet vaak worden ingezet, hetgeen overigens nog niet wil zeggen dat zij niet aan hun doel beantwoorden. Een van deze redenen is dat deze wetten, die als gevolg

¹ Zie ook: Aanpak van hangjongeren in gemeenten (www.hetccv.nl).

hebben dat een bewoner of gezin uit het huis wordt gezet, erg vergaande maatregelen zijn, veel verdergaand dan de onderhavige instrumenten. Daarnaast blijkt uit het onderzoek van de VROM-inspectie¹ dat niet alle steden even goed op de hoogte zijn van de juridische gebruiksmogelijkheden van de wet Victoria voor niet-drugsgerelateerde overlast. De wet Victor kent volgens de evaluatie een andere problematiek die meer ligt in de ingewikkeldheid van te volgen procedures. Dit geldt niet voor de instrumenten die dit wetsvoorstel biedt, waarvan de procedures immers nauw aansluiten bij de procedures die de gemeenten en het openbaar ministerie al kennen. Hierbij valt te denken aan dossieropbouw. Dit is in essentie voor deze maatregelen niet anders dan voor het opleggen van een gebiedsverbod op basis van de APV.

II. Behandeling Tweede Kamer

Algemeen

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering haar eerdere stellingname dat een maximumduur – na verlenging – van één jaar gelet op het proportionaliteitsvereiste te ver gaat, herziet. Het wetsvoorstel is inmiddels immers zo geamendeerd dat de voorgestelde maatregelen alsnog tot één jaar kunnen worden verlengd.

De Raad van State achtte het niet passend het geven van een bevel als het onderhavige als dat moet werken voor een langere duur, in handen te leggen van het bestuur. De regering deelt deze opvatting niet. In het nader rapport hebben wij aangegeven dat het bevel van de burgemeester is gericht op de voorkoming van verdere versterking van de openbare orde, hetgeen bij uitsteking een taak van het bestuur is. Gelet op de kritiek van de Raad van State, heeft de regering de maximumduur van het bevel – na verlenging destijds teruggebracht van twaalf maanden naar negen maanden. Een meerderheid van de Tweede Kamer vond dit evenwel te kort en heeft bij amendement² de maximumduur – na verlenging – weer teruggebracht op de aanvankelijk in het wetsvoorstel opgenomen twaalf maanden, overwegende dat de bestrijding van overlast en voetbalvandalisme daarmee meer is gebaat. De Tweede Kamer heeft aldus ten aanzien van de proportionaliteit van (de duur van) de maatregelen een andere afweging gemaakt dan de regering heeft gedaan naar aanleiding van het advies van de Raad van State. Die ruimte bestaat onzes inziens. Negen maanden is niet een harde grens waarboven per definitie strijdigheid met de eis van proportionaliteit ontstaat.

Voor zover de leden van de fractie van de SP het kunnen overzien, is als gevolg van de ingrijpende amendering door de Tweede Kamer de bestrijding van het voetbalvandalisme niet langer het hoofdbestanddeel van het voorstel en doet daarom de titel wat misleidend aan. Zij vragen de regering wat het centrale maatschappelijke probleem is dat met het wetsvoorstel moet worden opgelost.

Met deze leden zijn wij van mening dat het wetsvoorstel een veel bredere betekenis heeft dan alleen maatregelen die van belang kunnen zijn bij het tegengaan van voetbalvandalisme. Vanaf het begin heeft het wetsvoorstel gezien op het aanvullen van de bevoegdheden van de burgemeester ter handhaving van de openbare orde, met het oog op ernstige overlast in wijken en buurten, en op het beter toerusten van de officier van justitie met het oog op het voorkomen dat verdachten nogmaals strafbare feiten plegen. Voetbalvandalisme is nimmer het (enige) hoofdbestanddeel van het wetsvoorstel geweest, maar een van de bestanddelen, zoals deze uitdrukking vinden in het opschrift van het wetsvoorstel. Omdat voetbalvandalisme een vorm is van ernstige, groepsgebonden overlast, zijn er in het wetsvoorstel geen bepalingen opgenomen die specifiek zien op voetbalvandalisme. De maatregelen ter bestrijding van ernstige overlast

¹ Kamerstukken II 2008/09, 28 684, nr. 211.

² Amendement-Çörüz (Kamerstukken II 2008/09, 31 467, nr. 11).

kunnen ook worden ingezet ter bestrijding van voetbalvandalisme of ernstige verstoring van andere evenementen. Van bijzonder belang is daarbij de mogelijkheid voor de burgemeester om een meldingsplicht in een andere gemeente op te leggen, alsmede de bevoegdheid van officier van justitie een daartoe strekkende gedragsaanwijzing te geven.

De leden van de fracties van SGP en ChristenUnie zijn van mening dat als gevolg van amendering door de Tweede Kamer elementen aan het oorspronkelijk ingediende wetsvoorstel zijn toegevoegd die de reikwijdte ervan hebben vergroot of die slechts in verwijderde zin de overlastproblematiek raken. Zij verwijzen in het bijzonder naar het amendement-Zijlstra c.s.¹ en het amendement-Kuiken (bevel aan de ouders² van een jongere onder de twaalf jaar die herhaaldelijk groepsgewijs de openbare orde heeft verstoord)³. Deze leden vragen wat het huidige standpunt van de regering is ten aanzien van deze uitbreiding van het wetsvoorstel. Met betrekking tot het amendement-Zijlstra c.s. vragen zij voorts of een regeringsvoorstel ter zake in dezelfde bewoordingen zou zijn vervat. Het door deze leden genoemde amendement-Zijlstra c.s. is vervangen door een gewijzigd amendement op stuk nr. 23. Dit gewijzigde amendement, zoals dat door de Tweede Kamer is aangenomen, sluit nauw aan bij de brief van de minister van Justitie aan de Tweede Kamer van 27 juni 2008⁴. In deze brief kwam aan de orde dat het overweging verdient te voorzien in een strafbepaling betreffende het opzettelijk bevorderen van geweld tegen personen of goederen. Het gewijzigde amendement voorziet daarin. De vraag van de leden van de fracties van SGP en ChristenUnie kan dus positief worden beantwoord.

Voor wat betreft het amendement-Kuiken lijken deze leden ervan uit te gaan dat dit slechts in verwijderde zin de overlastproblematiek raakt. Dat is echter niet het geval. Het voorgestelde artikel 172b van de Gemeentewet bevat een instrument om via de ouders op te treden tegen ernstig overlastgevend gedrag van jonge kinderen in de publieke ruimte. Dat sluit aan bij het kabinetsbeleid om de ouders op hun verantwoordelijkheden aan te spreken, waarvoor kan worden verwezen naar de kabinetsnota «Overlast door 12-minners: een volwassen aanpak» van 12 september 2008⁵. Zoals ook in de tekst van het voorgestelde artikel 172b van de Gemeentewet tot uitdrukking komt, gaat het in dat artikel wel degelijk om de handhaving van de openbare orde. Dat de regering in eerste instantie het amendement heeft ontraden, kwam vooral daaruit voort dat wij er de voorkeur aan gaven de problematiek in een breder verband te bezien aan de hand van de conclusies uit genoemde kabinetsnota. De Tweede Kamer wilde daar, gelet op de ernst en de urgentie van de problematiek, niet op wachten. De regering heeft hiervoor begrip en wijst erop dat, ook nu deze maatregel onderdeel is geworden van het wetsvoorstel, hij niet geïsoleerd moet worden bezien, maar als onderdeel van een bredere aanpak waarbij onder andere ook de jeugdzorg en de Kinderbescherming een cruciale rol vervullen. Het ligt voor de hand dat bij gebruik van het nieuwe instrument door de burgemeester tevens zorg wordt gedragen voor het aanbieden van hulpverlening en eventueel opvoedingsondersteuning.

De leden van de fracties van D66 en de OSF zijn benieuwd hoe de bewindslieden in het licht van de oorspronkelijke bedoeling van het wetsvoorstel reflecteren op de inhoud van het hiervoor genoemde amendement-Kuiken en van het amendement-De Wit, waarbij de reikwijdte van het wetsvoorstel is uitgebreid⁶.

Voor onze reactie op het amendement-Kuiken verwijzen wij naar hetgeen wij hiervoor hebben geantwoord op vragen dienaangaande van de leden van de fracties van SGP en ChristenUnie.

Met aanvaarding van het amendement-De Wit is de reikwijdte van het voorgestelde artikel 172a van de Gemeentewet, dat betrekking had op structurele groepsoverlast, uitgebreid tot notoire individuele overlast-

¹ Kamerstukken II 2008/09, 31 467, nr. 13.

² Waar in deze memorie van antwoord wordt gesproken van «ouders», worden daaronder mede verstaan voogden en verzorgers, voor zover zij het gezag over de minderjarige uitoefenen.

³ Kamerstukken II 2008/09, 31 467, nr. 15.

⁴ Kamerstukken II 2007/08, 25 232, nr. 55.

⁵ Kamerstukken II 2007/08, 28 864, nr. 167.

⁶ Kamerstukken II 2008/09, 31 467, nr. 22.

plegers. Een belangrijke overweging voor de regering om in het oorspronkelijke wetsvoorstel de reikwijdte beperkt tot houden tot groepsoverlast, was dat het groepsgewijs verstoren van de openbare orde tot ernstige openbareordeproblemen leidt en dat de verschillende APV's reeds voorzien in maatregelen ter bestrijding van overlast door individuen, in het bijzonder de mogelijkheid tot het opleggen van een gebiedsverbod door de burgemeester, die voor zover bekend in alle APV's is opgenomen. De regering achtte het niet wenselijk deze lokale regelingen te doorkruisen met een wet in formele zin. In het (gewijzigde) amendement zoals dat door de Tweede Kamer is aangenomen, is aan dit bezwaar tegemoet gekomen door te bepalen dat de voorgestelde wettelijke regeling de bepalingen in de APV omtrent het geven van bevelen door de burgemeester ter handhaving van de openbare orde onverlet laat. Het aldus gewijzigde artikel 172a van de Gemeentewet, specifiek gericht op structurele vormen van overlast door groepen én individuen, is dientengevolge aanvullend op de bepalingen in de APV en treedt daarvan niet in de plaats. Het voorgestelde artikel 172a zoals dat thans na amendering luidt, kunnen wij dan ook van harte ondersteunen.

Amendementen

De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat door amendering van het voorgestelde artikel 172a, eerste lid, van de Gemeentewet het wetsvoorstel nu ook betrekking heeft op afzonderlijke individuen die buiten groepsverband herhaaldelijk de openbare orde hebben verstoord. Zij willen weten of als gevolg daarvan het wetsvoorstel nu ook betrekking heeft op mensen die herhaaldelijk dronken waren, potloodventers, muzikanten zonder vergunning, «donderjagers» in de tram, vechtersbazen, wildplassers enz. Zij hebben immers de openbare orde herhaaldelijk verstoord. Voor zover deze personen de openbare orde verstoren, zullen de bevoegdheden op grond van de APV zoals een verwijderbevel of een korter durend gebiedsverbod, eventueel in combinatie met strafrechtelijk optreden, over het algemeen voldoende zijn. Alleen in gevallen van aanhoudende, ernstige overlast waarin deze bevoegdheden geen (voldoende) effect meer sorteren, kan de burgemeester ten aanzien van overlast door deze personen terugvallen op het voorgestelde artikel 172a van de Gemeentewet, mits ook overigens aan de voorwaarden voor toepassing van die bepaling is voldaan.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts of deze amendering nu ook betekent dat mensen die geen leidende rol als bedoeld in het voorgestelde artikel 172a, eerste lid, hebben gespeeld, bij groepsgewijze verstoring van de openbare orde onderworpen kunnen worden aan een gebiedsverbod, meldingsplicht en/of groepsverbod. Als dit het geval is, rijst bij deze leden de vraag wat in dit verband nog de toegevoegde waarde is van het bijvoeglijk naamwoord «leidende».

Met betrekking tot groepsoverlast is het voorgestelde artikel 172a, eerste lid, op twee categorieën personen van toepassing: op degenen die herhaaldelijk de openbare orde hebben verstoord en op degenen die bij groepsgewijze verstoring van de openbare orde een leidende rol hebben vervuld. De toelichting op het amendement merkt hierover op: «Het is gewenst de verwijzing naar de leidende rol te handhaven, omdat dit het makkelijker maakt de aanstichters of «trekkers» binnen de groep aan te pakken, ook als moeilijk valt vast te stellen dat zij zelf steeds rechtstreeks aan de ordeverstoringen hebben deelgenomen.» Ook aan personen die een leidende rol vervullen, kan alleen een bevel worden gegeven als zij door hun gedragingen de openbare orde hebben verstoord. In het bevel moet worden vermeld door welke gedragingen en op welke tijdstippen en plaatsen de betrokken persoon groepsgewijs de openbare orde heeft verstoord. Bovendien moet er sprake zijn van ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde.

De leden van de CDA-fractie stellen een vraag naar aanleiding van het amendement-Zijlstra c.s. betreffende een nieuw artikel 141a Sr en de toelichting daarop. Zij vragen of er voorbeelden gegeven kunnen worden van telefoongesprekken of andere communicatievormen die een misdrijf opleveren omdat ze inlichtingen verschaffen tot het plegen van geweld tegen goederen, ook al is dat geweld achterwege gebleven.

Ter beantwoording van deze vraag verwijzen wij deze leden naar de hiervoor al genoemde brief van de minister van Justitie aan de Tweede Kamer van 27 juni 2008. Zoals in deze brief aan de orde komt, is in de praktijk naar voren gekomen dat openlijke geweldpleging door voetbalvandalen vaak vooraf wordt gegaan door afspraken tussen groepen voetbalvandalen. Kort van tevoren wordt door middel van bijvoorbeeld de verzending van SMS-berichten opgeroepen tot het plegen van openlijke geweldpleging op een bepaalde plaats en een bepaald tijdstip. Onder de voorgestelde strafbepaling van artikel 141a Sr kunnen dergelijke berichten, maar ook de eraan voorafgaande telefonische afspraken of afspraken op websites, een misdrijf opleveren omdat het kan gaan om het «opzettelijk gelegenheid, middelen of inlichtingen» verschaffen «tot het plegen van geweld tegen personen of goederen». Het langs deze weg opzettelijk bevorderen van geweld tegen personen of goederen beschouwen wij als laakbaar en strafwaardig gedrag. Op grond van het voorgestelde artikel 141a Sr is dit gedrag strafbaar, ook als het geweld achterwege is gebleven. In dit opzicht is er een overeenkomst met de strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen in artikel 46 Sr. Ook voor artikel 46 Sr geldt dat de voorbereiding van een misdrijf strafbaar is, zonder dat het misdrijf daadwerkelijk voltooid wordt.

De leden van de fracties van D66 en de OSF refereren aan het al eerder genoemde amendement-De Wit (nr. 22), waarmee ook individuele vormen van overlast binnen het bereik van dit wetsvoorstel zijn gebracht. Zij vragen zich af of de juridische consequenties van dit amendement wel goed zijn doordacht. Zij stellen allereerst vast dat sprake is van een verdere cumulatie van gemeentelijke bevoegdheden, hetgeen, aldus deze leden, niet in overeenstemming is met een ordentelijke en consistente systematiek binnen de rechtsorde. Hierdoor ontstaat volgens hen het risico dat de burgemeesters door de ingezette stapeling van regelingen het overzicht gaan missen en daardoor niet de goede besluiten nemen. Teneinde burgemeesters het overzicht van hun bevoegdheden op het brede terrein van openbare orde en veiligheid te laten behouden, is de afgelopen jaren door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en door het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) geïnvesteerd in voorlichting en facilitering. Burgemeesters worden ondersteund door middel van coaching, intervisie en cursussen. Om burgemeesters in staat te stellen voldoende overzicht te behouden over bestaande mogelijkheden (de instrumenten volgens het wetsvoorstel daarbij inbegrepen) zijn onder meer voorlichtingsbijeenkomsten gehouden en worden door gemeenten concrete voorbeelden en «best practices» onderling uitgewisseld. Antwoorden op veel gestelde vragen, voorbeelden en dergelijke zijn op de website van het CCV¹ geplaatst. Daarnaast zijn er door het NGB overzichten van bevoegdheden gemaakt en is inzicht verschaft van de mogelijkheden. Dit inzicht is ook verschaft via websites van het NGB, de VNG en het CCV. Ook andere bronnen (bijvoorbeeld de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 4 juni 2009 over de effectiviteit van het gemeentelijke instrumentarium ter bestrijding van overlast en verloedering²) zijn op deze websites geplaatst. Verder kunnen op lokaal niveau verdere afspraken worden gemaakt over de te nemen stappen, te volgen procedures qua afstemming, informatie-uitwisseling en dossiervorming en op te leggen maatregelen. Waar nodig kan een en ander ook in bestuurlijke beleidsregels worden verankerd. Een dergelijke werkwijze, die al in veel

¹ www.hetccv.nl

² Kamerstukken II 2008/09, 28 694, nr. 227.

gemeenten gangbaar is voor de gebiedsverboden op grond van de APV, kan eveneens een belangrijke bijdrage vormen voor de verdere optimalisering van de kwaliteit en juridische houdbaarheid van de besluitvorming. Tot slot rijst met betrekking tot het genoemde amendement-De Wit bij de leden van de fracties van D66 en de OSF de vraag in hoeverre de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel gemeentebesturen dwingt te bezien of hun plaatselijke verordeningen geen aanpassing behoeven. De tekst van het voorgestelde artikel 172a, eerste lid, van de Gemeentewet stelt buiten twijfel dat de gemeenteraad bevoegd blijft in de APV een regeling te treffen omtrent de bevoegdheid van de burgemeester om bevelen te geven ter handhaving van de openbare orde (verwijderingsbevelen, gebiedsontzeggingen etc.). Teneinde iedere mogelijke onduidelijkheid dienaangaande uit te sluiten, is in het voorgestelde artikel IIIA van het wetsvoorstel vastgelegd dat artikel 122 van de Gemeentewet («De bepalingen van gemeentelijke verordeningen in wier onderwerp door een wet, een algemene maatregel van bestuur of een provinciale verordening wordt verzien, zijn van rechtswege vervallen») op een dergelijke regeling in de APV niet van toepassing is. De inwerkingtreding van dit wetsvoorstel dwingt dus niet tot aanpassing van de plaatselijke verordeningen.

De leden van de fracties van D66 en de OSF merken op dat als gevolg van het aangenomen amendement-Kuiken (nr. 15) thans in het voorgestelde artikel 172b, eerste lid, onder b, van de Gemeentewet wordt gesproken over «voor het publiek toegankelijke plaatsen». Dit is volgens deze leden een veel ruimer begrip dan «openbare ruimte», bijvoorbeeld omdat aan dit type plaatsen veelal een bepaald doel is verbonden. Deze leden zijn niet alleen van mening dat deze bepaling thans een veel verdergaande strekking krijgt dan uit een oogpunt van burgerlijke vrijheden en rechten aanvaardbaar is, maar ook dat uit een oogpunt van wetssystematiek dit voorschrift in de voorgestelde formulering niet ingevoerd kan worden. Graag vernemen zij de reactie van de regering hierop.

Het begrip «voor het publiek toegankelijke plaats» is inderdaad ruimer dan het begrip «openbare plaats», dat bijvoorbeeld wordt gebruikt in artikel 151c van de Gemeentewet (gemeentelijk cameratoezicht). Een openbare plaats is een plaats die krachtens bestemming of vast gebruik openstaat voor het publiek (de straat, de weg, openbare plantsoenen en parken, speelweiden e.d.). Openbare plaatsen zijn tevens voor het publiek toegankelijke plaatsen. Onder voor het publiek toegankelijke plaatsen worden daarnaast echter ook verstaan plaatsen die openstaan voor het publiek, maar waarvan het verblijf door de gerechtigde aan een bepaald doel is verbonden en die soms slechts tegen betaling en/of op bepaalde tijdstippen toegankelijk zijn. Voorbeelden zijn: stadions, postkantoren, warenhuizen, restaurants, gemeentehuizen, parkeergarages e.d. Wij zien echter niet in waarom het voorgestelde artikel 172b, eerste lid, onder b, van de Gemeentewet vanwege het gebruik van het begrip «voor het publiek toegankelijke plaatsen» om grondrechtelijke of wetssystematische redenen niet ingevoerd zou kunnen worden.

Anders dan bij de bevelen op grond van het voorgestelde artikel 172a, eerste lid, van de Gemeentewet bevat het bevel op grond van het voorgestelde artikel 172b, eerste lid, onderdeel b, geen absoluut verbod voor het kind om zich op bepaalde tijdstippen tussen 20.00 uur en 06.00 uur op straat te bevinden. Het – tot de ouders gerichte – bevel geldt slechts voor zover het kind niet wordt begeleid door ten minste een van zijn ouders dan wel een andere door de burgemeester aangewezen volwassene (bijvoorbeeld een familielid dat mede met de zorg voor de jongere is belast). Het is dus géén «avondklok», zoals deze maatregel soms ten onrechte wordt genoemd.

Het is ons niet duidelijk waarom de leden van de fracties van D66 en de OSF van mening zijn dat het voorgestelde artikel 172b, eerste lid, onderdeel b, van de Gemeentewet om wetssystematische redenen niet zou

kunnen worden ingevoerd. Dat openbareordemaatregelen van de burgemeester ook buiten de openbare ruimte effect kunnen hebben, is geen nieuw element. Wij wijzen deze leden bijvoorbeeld op artikel 174a van de Gemeentewet, dat de burgemeester de bevoegdheid geeft woningen te sluiten indien door gedragingen in de woning of op het daarbij behorende erf de openbare orde rond de woning wordt verstoord. Uiteraard geldt ook voor het voorgestelde artikel 172b dat de aanleiding voor de maatregel wel altijd gelegen zal moeten zijn in een herhaalde en groepsgewijze verstoring van de openbare orde. Het gedrag van het kind op plaatsen niet behorend tot de openbare ruimte, kan op zichzelf dus geen aanleiding zijn voor het geven van een bevel aan de ouders. Ook kan het bevel niet verder gaan dan nodig is om herhaalde verstoring van de openbare orde te voorkomen. Het kan dus slechts betrekking hebben op plaatsen die niet tot de openbare ruimte behoren, voor zover dit nodig is om verstoringen van de orde in de openbare ruimte te voorkomen.

Minderjarigen onder de 12

De leden van de CDA-fractie namen met gemengde gevoelens kennis van het bepaalde in het voorgestelde artikel 172b van de Gemeentewet. Zij beseffen ten volle dat kinderen die herhaaldelijk groepsgewijs de openbare orde hebben verstoord, toch knap lastig kunnen zijn, maar menen dat dit voorstel de voorzichtige «avondklokexperimenten» in bijvoorbeeld Rotterdam duidelijk voorbij gaan en dat de burgemeester, wanneer dit wetsvoorstel van kracht zou worden, direct gaat ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer van gezinnen. Deze leden vragen de regering nog eens uiteen te zetten waarom deze vergaande inbreuk op de grondrechten nodig is om de verstoring van de openbare orde tegen te gaan. Het kan niet worden ontkend dat een bevel van de burgemeester als bedoeld in het voorgestelde artikel 172b een inmenging inhoudt in de uitoefening van het recht op respect voor het privé- en gezinsleven, zoals o.a. gegarandeerd door artikel 10 van de Grondwet en vastgelegd in artikel 8 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Voor deze inmenging achten wij ruimte aanwezig. Het aanpakken van ernstige groepsgewijze overlast, waaronder door kinderen, valt onder de doelen «het voorkomen van wanordelijkheden» en «de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen», op grond waarvan krachtens het EVRM een inmenging in de uitoefening van het recht op respect voor het privé- of gezinsleven gerechtvaardigd kan zijn. De maatregel dient proportioneel te worden toegepast, toegesneden op de problematiek, en beperkt te zijn in tijd en plaats. Om de ernstige groepsgewijze overlast te beëindigen die (mede) wordt veroorzaakt door hun kind, krijgen ouders de plicht hun ouderlijk gezag te doen gelden door ervoor te zorgen dat hun kind voor een periode van maximaal drie maanden niet onbegeleid zich op bepaalde plaatsen bevindt dan wel niet onbegeleid 's avonds op bepaalde uren buiten is. Onder begeleiding van een der ouders of een andere aangewezen volwassene (bijvoorbeeld een familielid) mag het kind zich echter wel op de betrokken plaatsen bevinden respectievelijk zich op het betrokken tijdstip wél op straat bevinden. Van een «avondklok» is dan ook geen sprake. Het kind zelf, dat nog onder gezag staat van de ouders, wordt daarmee niets ontzegd.

Overigens zal, gelet op het belang van het kind, ook altijd de betrokkenheid van Jeugdzorg en zo nodig de Kinderbescherming zijn aangewezen. Het is, zo stellen de leden van de CDA-fractie, de burgemeester die beoordeelt of de openbare orde is verstoord. Dat oordeel zal in een eventuele procedure slechts marginaal getoetst worden. Deze leden vragen of de regering kan aangeven welke vormen van ordeverstoring (lawaai op straat, voetballen op de weg, schelden, belletje trekken, joelen op de hoek, bedreigen van andere kinderen, vechten, winkeldiefstal, vuurtje stoken,

enz.) wel en welke als regel niet gekwalificeerd kunnen worden als ordeverstoringen in de zin van het voorgestelde artikel 172b. Zij willen verder weten of de burgemeester hier geheel vrij is om van geval tot geval te beoordelen of de openbare orde in de zin van het voorgestelde artikel 172b (herhaaldelijk) is geschonden.

Het begrip «verstoring van de openbare orde» heeft in het voorgestelde artikel 172b niet een andere betekenis dan elders in de Gemeentewet. Dit neemt niet weg dat de burgemeester bij zijn beoordeling of de (herhaalde en groepsgewijze) verstoring van de openbare orde vergt dat hij ingrijpt op grond van deze bepaling, rekening dient te houden met de leeftijd van de betrokkene. Kinderen behoren buiten te spelen en te voetballen, en dat zij daarbij lawaai maken, is nu eenmaal eigen aan het kind-zijn en zal door geen enkel weldenkend persoon worden aangemerkt als een verstoring van de openbare orde. Het gaat bij een verstoring van de openbare orde om een afwijking van de normale gang van zaken in de publieke ruimte. Normaal kindergedrag kan alleen daarom al niet worden aangemerkt als een verstoring van de openbare orde. Evenmin is het kinderen vreemd dat zij grenzen verkennen en soms overschrijden. Dat maakt schelden, vechten en belletje trekken natuurlijk nog niet tot een verstoring van de openbare orde. Het is als onderdeel van de opvoeding de taak van de ouders om hun kinderen hierin te corrigeren. Ernstiger feiten als het plegen van vernielingen en het in groepsverband bedreigen van jongere kinderen op straat kunnen worden beschouwd als strafbare feiten waardoor de openbare orde ernstig wordt verstoord. Dit is ook voor kinderen geen normaal gedrag en kan niet worden getolereerd. Ook gedragingen als schelden, belletje trekken en joelen op de hoek kunnen de grenzen van het gebruikelijke kattenkwaad overschrijden, bijvoorbeeld als het gericht en in groepsverband gebeurt om homoseksuele, joodse of andere buurtbewoners het leven onmogelijk te maken. Het zal dus altijd van de context en intensiteit van de gedragingen afhangen of er sprake is van herhaalde en groepsgewijze verstoring van de openbare orde als bedoeld in het voorgestelde artikel 172b van de Gemeentewet, alsmede of hiervoor – en dat is zeker géén automatisme – een bevel als bedoeld in dat artikel moet worden gegeven. Het oordeel is uiteindelijk aan de burgemeester, die zich hiervoor, als er beroep is aangetekend, moet verantwoorden bij de bestuursrechter.

Voorts vragen de leden van de CDA-fractie wanneer in het geval van twaalfminners sprake is van «groepsgevijs».

Van Dale groot woordenboek hedendaags Nederlands geeft als definitie van groep: een aantal min of meer bijeenhorende personen. Dit geeft al aan dat niet gewerkt kan worden met een arbitrair vastgesteld minimumaantal personen. Naar onze mening kan over de toepassing van het criterium «groepsgevijs» in de praktijk geen onduidelijkheid bestaan. Het spraakgebruik is hier doorslaggevend.

Deze leden vragen verder of de burgemeester tot aanwijzing van de «twee andere meerderjarigen», bedoeld in het voorgestelde artikel 172b, derde lid, kan overgaan tegen de wil van de ouders.

Met toepassing van het voorgestelde artikel 172, derde lid, kunnen in het belang van de ouders en het kind de effecten van de maatregel worden beperkt. Indien een bevel als bedoeld in artikel 172, eerste lid, is gegeven, dienen de ouders ervoor te zorgen dat het kind niet onbegeleid in het aangewezen gebied aanwezig is en/of zich niet onbegeleid 's avonds op straat bevindt. Aan deze verplichting wordt voldaan indien het kind door de ouders wordt begeleid. Daarnaast kan de burgemeester nog een of twee andere volwassenen aanwijzen die ter nakoming van het door de burgemeester gegeven bevel bevoegd zijn het kind te begeleiden. Hiervoor zal inderdaad instemming van de ouders nodig zijn. De burgemeester dient in dit opzicht het ouderlijk gezag te respecteren. Het zal dan ook meestal gaan om een volwassen familielid, bijvoorbeeld een tante of een oma.

Tot slot vragen de leden van de CDA-fractie de regering of het verblijf van jongeren op schoolpleinen onderwerp kan zijn van bevelen als bedoeld in dit wetsvoorstel.

Indien er sprake is van herhaalde overlast van een groep kinderen op of vanaf een schoolplein gedurende de uren waarop de school gesloten is, kan de burgemeester (de directe omgeving van) het schoolplein aanwijzen als een gebied in de gemeente waar een bij die overlast betrokken kind zich niet onbegeleid mag bevinden. Indien het tevens de eigen school van het kind betreft – en dat hoeft lang niet altijd het geval te zijn – kan en mag het bevel er uiteraard niet toe leiden dat het kind de school niet langer kan bezoeken. Indien de overlast zich voordoet tijdens schooluren, is de school primair verantwoordelijk voor de handhaving van de orde en rust op het schoolplein. Kinderen die er niet thuishoren, kan door de school de toegang tot het schoolplein worden ontzegd.

De leden van de PvdA-fractie wijzen erop dat de regering het door de Tweede Kamer aangenomen amendement-Kuiken inzake overlast door twaalfminners heeft ontraden. Zij zouden graag van de regering vernemen wat haar inhoudelijke bezwaren ter zake precies waren.

Zoals wij eerder al in reactie op vragen van de leden van de fracties van SGP en ChristenUnie hebben aangegeven, gaven wij er de voorkeur aan de problematiek in een breder verband te bezien aan de hand van de al eerder genoemde kabinetsnota over de aanpak van overlast en criminaliteit door twaalfminners. Zoals gezegd, zijn wij van mening dat, ook nu deze maatregel onderdeel is geworden van het wetsvoorstel, hij niet geïsoleerd moet worden gezien, maar als onderdeel van een bredere aanpak waarbij onder andere ook de jeugdzorg en de Kinderbescherming een cruciale rol vervullen.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering nog voornemens is een nadere wettelijke regeling voor te stellen voor de zogenaamde twaalfminners. Zij verwijzen hierbij naar de bredere aanpak die door de minister van Justitie en de minister voor Jeugd en Gezin werd voorgestaan in de reeds eerder genoemde notitie «Overlast door 12-minners: een volwassen aanpak».

Over de bredere aanpak van de problematiek van de zogenaamde twaalfminners zal verslag worden gedaan in de rapportage over het programma *Veiligheid begint bij voorkomen* die wij in oktober zullen uitbrengen. Bij die gelegenheid zal onder andere worden ingegaan op de initiatieven op lokaal niveau om de overlast door twaalfminners aan te pakken en op de wetgeving die daarin ondersteunend kan zijn. Hierbij zij ook verwezen naar het onlangs bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel herziening kinderbeschermingsmaatregelen¹.

III. Bevoegdheden burgemeester

De leden van de CDA-fractie merken op dat dit wetsvoorstel het mogelijk maakt dat de burgemeester in overeenstemming met zijn collega in een andere gemeente een meldingsplicht oplegt waarbij de melding in die andere gemeente moet plaatsvinden. Deze leden nemen aan dat hierbij vooral het oog is gericht op voetbalsupporters bij uitwedstrijden die door de burgemeester van de gemeente waar de wedstrijd is, wordt verplicht zich in hun eigen gemeente ergens te melden. Zij vragen of er andere voorbeelden denkbaar zijn waarbij er aan de meldplicht moet worden voldaan in een andere gemeente dan de gemeente waar de melders ingezetene zijn.

Met betrekking tot voetbal kan de meldingsplicht niet alleen worden opgelegd bij clubwedstrijden, maar ook bij interlands. Bovendien is het toepassingsbereik van deze maatregel niet beperkt tot voetbalwedstrijden. Een meldingsplicht kan worden opgelegd in alle gevallen waarin wordt voldaan aan de criteria van het voorgestelde artikel 172a, eerste lid, van

¹ Kamerstukken II 2008/09, 32 015, nrs. 1–3.

de Gemeentewet: de burgemeester moet – aan de hand van een dossier – kunnen onderbouwen dat het gaat om een persoon die herhaaldelijk individueel of groepsgewijs de openbare orde heeft verstoord of bij groepsgewijze verstoring van de openbare orde een leidende rol heeft gehad, en de burgemeester moet aannemelijk maken dat er ernstige vrees bestaat voor verdere verstoring van de openbare orde door die persoon of personen. Onder die voorwaarden kan de meldingsplicht – al dan niet in de eigen gemeente – ook worden gebruikt bij andere evenementen dan voetbalwedstrijden.

Wij wijzen deze leden er overigens op dat niet de burgemeester van de gemeente waar de onruststoker woonachtig is, bevoegd is een meldingsplicht op te leggen, maar de burgemeester van de gemeente waar de ordeverstoringen hebben plaatsgevonden respectievelijk dreigen plaats te vinden. De bevoegdheid is derhalve niet gekoppeld aan het ingezetenschap van de gemeente, maar aan de plaats van de (verwachte) ordeverstoringen.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering voorbeelden kan noemen van «nieuwe feiten en omstandigheden» als bedoeld in het voorgestelde artikel 172, vijfde lid, van de Gemeentewet op grond waarvan de bevelen kunnen worden verzwaard ten nadele van de betrokken burger. Zij willen weten of dit ook feiten en omstandigheden kunnen zijn die niet door de betrokkene zijn beïnvloed.

Gedacht kan worden aan een persoon aan wie een gebiedsverbod is opgelegd en die vervolgens zijn overlastgevende activiteiten verlegt naar een plaats die grenst aan het gebied dat de betrokkene niet mag betreden. In zo'n geval zou de burgemeester ertoe over kunnen gaan het gebiedsverbod uit te breiden en aldus het bevel te verzwaren.

Verder vragen deze leden de regering een aantal voorbeelden te noemen van een situatie waarin een bevel door de burgemeester moet worden ingetrokken omdat het niet langer nodig is ter voorkoming van verdere verstoringen van de openbare orde.

Een dergelijke intrekking zou aan de orde kunnen indien de betrokkene is verhuisd naar een andere gemeente of voor langere tijd elders verblijft (bijv. in het buitenland, in een ziekenhuis of in een penitentiaire inrichting). Het bevel dient dan geen doel meer en moet worden ingetrokken. De burgemeester kan dit uit eigen beweging doen of op verzoek van de betrokkene.

De leden van de CDA-fractie vragen of de burgemeester ook een gebiedsverbod kan opleggen aan mensen voor bijvoorbeeld bus of tram of voor bepaalde trajecten daarvan. Zij verzoeken de regering uiteen te zetten welke middelen ter preventie van verstoring van de openbare orde in of rond vervoermiddelen in de context van het voorliggende wetsvoorstel openstaan.

Verstoring van de orde en rust in het openbaar vervoer is geen verstoring van de openbare orde als bedoeld in de Gemeentewet. De bevoegdheden van de burgemeester krachtens de Gemeentewet met betrekking tot de handhaving van de openbare orde – waaronder de nieuwe bevoegdheden krachtens het voorliggende wetsvoorstel – kunnen derhalve niet worden ingezet ter handhaving van de orde en rust in het openbaar vervoer. Het handhaven van orde, rust, veiligheid en een goede bedrijfsgang in het openbaar vervoer is op grond van de Wet personenvervoer 2000 de verantwoordelijkheid van de vervoerder. Het verstoren van de orde, rust, veiligheid of een goede bedrijfsgang in het openbaar vervoer is een strafbaar feit, evenals het niet opvolgen van de aanwijzingen die in dat verband door of namens de vervoerder duidelijk kenbaar zijn gemaakt (artikelen 72 en 73 juncto artikel 101 van de Wet personenvervoer 2000). Toezichthouders in het openbaar vervoer beschikken over de noodzakelijke toezichts- en opsporingsbevoegdheden (boa-status). Zij kunnen

bijvoorbeeld het vervoerbewijs van een persoon die de orde en rust in het openbaar vervoer verstoort, intrekken en hem zo nodig met behulp van de sterke arm het gebruik van het openbaar vervoer ontzeggen.

De leden van de fracties van D66 en OSF menen dat de burgemeester politiek en rechtspositioneel door de gemeenteraad voluit afrekenbaar is op het gebruik van diens (gecumuleerde) bevoegdheden. Zij vragen zich af of dat geen reden zou moeten zijn tot matiging van de voortdurende neiging om het bevoegdhedenpakket van de burgemeester uit te breiden. In de notitie «Burgemeester en veiligheid» is aangegeven dat pas tot het creëren van nieuwe bevoegdheden zal worden overgegaan nadat is gebleken dat een maatschappelijk vraagstuk niet met het bestaande instrumentarium kan worden opgelost. Dan kan sprake zijn van een «pressing social need» op grond waarvan wetgeving gerechtvaardigd kan zijn die een inmenging in de persoonlijke levenssfeer mogelijk maakt¹. Dit zijn de verdragsrechtelijke grenzen waarbinnen bevoegdheden zijn toegestaan. De verplichting van de burgemeester om zich jegens de gemeenteraad te verantwoorden voor zijn beleid met betrekking tot de uitoefening van zijn openbareordebevoegdheden, vormt een extra waarborg voor een zorgvuldige toepassing van deze bevoegdheden.

Deze leden wezen de regering ook op de – in hun ogen – verdere verstoring van het evenwicht tussen de aard en omvang van de bevoegdheden enerzijds en de in zijn aanstellingswijze tot uitdrukking komende legitimatie voor de uitoefening van die bevoegdheden anderzijds. De nog bestaande kroonbenoeming beschouwen deze leden als een anachronisme, die naar hun mening vanwege de dominante raadsinvloed ook niet meer als externe legitimatiegrondslag voor eenhoofdige gezagsuitoefening kan gelden.

De burgemeester is van oudsher belast met de uitoefening van bevoegdheden op het terrein van de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Met de in het wetsvoorstel genoemde bevoegdheden is de burgemeester beter toegerust om zijn ordehandhavende taak uit te oefenen. Dat doet niets af aan zijn rol als verbinder boven partijen. De burgemeester is als voorzitter van de raad en het college de verbindende schakel in het gemeentebestuur. Juist vanwege die rol staat de kroonbenoeming niet ter discussie.

IV. Verantwoording burgemeester en rol gemeenteraad

De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat de burgemeester voor al zijn beleid, dus ook voor het onderhavige, verantwoording is verschuldigd aan de gemeenteraad. Dit betekent, zo menen deze leden, dat de burgemeester, nadat dit wetsvoorstel van kracht zou zijn geworden, feitelijk zeker in toegespitste situaties moeilijk heen kan om de inzichten op het terrein van de preventie van groepsoverlast zoals die bij de raad leven. Dit leidt inzake de uitoefening van deze nieuwe bevoegdheden tot verschillen tussen gemeenten. Deze leden vragen de regering aan te geven hoeveel differentiatie op dit punt van grondrechtinperking haars inziens toelaatbaar is.

Wij zijn het met de leden van de CDA-fractie eens dat de burgemeester krachtens artikel 180, eerste lid, van de Gemeentewet aan de raad verantwoording is verschuldigd over zijn beleid met betrekking tot de toepassing van de bevoegdheden, bedoeld in de voorgestelde artikelen 172a en 172b, maar zolang de burgemeester die bevoegdheden uitoefent binnen de kaders van die artikelen, is de ruimte van de raad om de burgemeester hierin inhoudelijk bij te sturen, beperkt. De raad kan de burgemeester niet, bijvoorbeeld door middel van een motie, dwingen om toepassing van de nieuwe bevoegdheden die aan de burgemeester als eenhoofdige bestuursorgaan worden toegekend, achterwege te laten. Vanzelfsprekend zullen er verschillen kunnen ontstaan tussen gemeenten met betrekking tot de

¹ Bijlage bij kamerstukken I 2008/09, 30 657, K, blz. 19.

intensiteit van de inzet van deze instrumenten, maar dat geldt evenzeer voor de andere bevoegdheden van de burgemeester met betrekking tot de handhaving van de openbare orde, alsmede voor bijvoorbeeld de bevoegdheid van de burgemeester drugspanden te sluiten (artikel 13b van de Opiumwet) of een tijdelijk huisverbod op te leggen (Wet tijdelijk huisverbod), welke bevoegdheden evenzeer grondrechten van burgers kunnen beperken. In de ene gemeente wordt bijvoorbeeld ook nu reeds intensiever gebruik gemaakt van de bevoegdheid gebiedsontzeggingen op te leggen of drugspanden te sluiten dan in de andere gemeente. Dergelijke verschillen tussen gemeenten bij het uitoefenen van een discretionaire bevoegdheid zijn alleszins aanvaardbaar, mits uiteraard de uitoefening van de desbetreffende bevoegdheid plaatsvindt binnen de kaders van de geldende wet- en regelgeving en de daarop gebaseerde jurisprudentie.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom niet is overwogen bij de opstelling van dit wetsvoorstel hier een rol voor de raad in te ruimen, zoals dat bijvoorbeeld wel is gebeurd bij de aanwijzing van veiligheidsrisicogebieden (artikel 151b van de Gemeentewet), gemeentelijk camera-toezicht (artikel 151c van de Gemeentewet), bestuurlijke ophouding (artikel 154a van de Gemeentewet) en bij bepaalde samscholings- en verblijfsverboden (APV).

Anders dan bij de invoering van de veiligheidsrisicogebieden, het gemeentelijk cameratoezicht en de bestuurlijke ophouding, gaat het in het onderhavige wetsvoorstel niet om een geheel nieuw soort bevoegdheid, maar om een bevoegdheid die ligt in het verlengde van de reeds lang bestaande mogelijkheid voor de burgemeester om tijdelijk gebiedsontzeggingen op te leggen op grond van de APV dan wel op grond van artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet. Het wetsvoorstel maakt een gebiedsontzegging voor een langere duur mogelijk en voegt daar de mogelijkheid van een groepsverbod (liggend in het verlengde van het samscholingsverbod krachtens de APV) en een meldingsplicht aan toe, evenals de mogelijkheid om via de ouders ernstige groepsoverlast door kinderen aan te pakken. Natuurlijk gaat het hier om ingrijpende bevoegdheden, maar niet van dien aard dat omwille van de democratische legitimatie voor de invoering daarvan een voorafgaande verordening van de gemeenteraad verplicht moet worden gesteld. Bovendien gaat het hier om problematiek die in vele gemeenten – klein, middelgroot en groot – speelt, zodat wij landelijke invoering van de nieuwe bevoegdheden gewenst achten. De vergelijking met het samscholingsverbod en gebiedsontzeggingen krachtens de APV gaat niet op, omdat het daarbij gaat om de autonome verordenende bevoegdheid van de raad, die overigens met dit wetsvoorstel uitdrukkelijk niet wordt ingeperkt.

De leden van de VVD-fractie vragen of de controle van de gemeenteraad op de uitoefening van de voorgestelde bevoegdheden van de burgemeester nog wel effectief uit te oefenen is, nu de bevoegdheden van de burgemeester almaar worden uitgebreid. De complexiteit van de grondslagen waarop een burgemeester kan opereren is, aldus deze leden, aanzienlijk toegenomen, terwijl de mogelijkheden van adequate controle van de raad niet essentieel zijn verbeterd.

De leden van de SP-fractie vragen in dit verband welke middelen de gemeenteraad tot zijn beschikking heeft om het beleid van de burgemeester op de terreinen die in dit wetsvoorstel geregeld worden, bij te sturen.

Naar onze mening zijn de controlerende bevoegdheden van de gemeenteraad afdoende. Ieder lid van de raad kan de burgemeester mondeling of schriftelijk vragen stellen en kan de raad verlov vragen tot het houden van een interpellatie. De burgemeester is verplicht uit eigen beweging de raad alle informatie te verschaffen die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft. Hij is ook verplicht de raad de door een of meer leden

gevraagde inlichtingen te verschaffen. Het is een basisregel in onze democratische rechtsstaat dat een bestuurder het vertegenwoordigende lichaam juist, volledig en tijdig informeert. Dit geldt ook voor de burgemeester jegens de raad. Indien een burgemeester hiermee in strijd handelt, zal hij uiteindelijk het vertrouwen van de raad kunnen verliezen, hetgeen voor de raad aanleiding kan zijn een aanbeveling tot ontslag aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zenden. Daarnaast kan worden gewezen op de onderzoeksbevoegdheid van de raad, bedoeld in artikel 155a van de Gemeentewet (het gemeentelijke enquête-recht). Tot slot kunnen rapporten van de (gemeentelijke of gemeenschappelijke) rekenkamer voor de raad aanleiding zijn de burgemeester ter verantwoording te roepen.

V. Gedragsaanwijzing officier van justitie

De leden van de CDA-fractie stellen een vraag over het contactverbod dat door de officier van justitie kan worden opgelegd. Zij vragen of en in hoeverre van het contactverbod familieleden, geliefden, sportteamgenoten of anderen uitgesloten zijn.

Het contactverbod dat door de officier van justitie kan worden opgelegd, strekt ertoe belastend gedrag van de verdachte jegens personen te voorkomen. Het kan bijvoorbeeld gaan om een verdachte van eenvoudige mishandeling, die ernstig belastend gedrag jegens het slachtoffer of een getuige vertoont. Het contactverbod heeft alleen betrekking op personen jegens wie de verdachte zich belastend gedraagt. Het is denkbaar dat daartoe een familielid, geliefde of sportteamgenoot behoort, bijvoorbeeld als een familielid als getuige optreedt in verband met een strafbaar feit dat door de verdachte is gepleegd, of als een (ex-)geliefde slachtoffer is van een strafbaar feit van de verdachte.

De leden van de VVD-fractie onderschrijven de positieve effecten die kunnen uitgaan van het direct opleggen van een gedragsaanwijzing door de officier van justitie als er sprake is van verdenking van strafbare feiten. Zij vragen om een visie op de positie van de rechter-commissaris op dit kruispunt van de bestuursrechtelijke en de strafrechtelijke praktijk. De aard van de strafbare feiten waarbij de officier van justitie een gedragsaanwijzing kan opleggen en de inhoud van de gedragsaanwijzing zijn niet van zodanige aard dat de betrokkenheid van de rechter-commissaris daarbij gewenst of vereist is. Met het geven van een gedragsaanwijzing kan de officier van justitie direct tegemoet komen aan de gevolgen van het strafbare feit van de verdachte dat bij hem in onderzoek is. Het doel van de gedragsaanwijzing is het onmiddellijk voorkomen of beëindigen van strafbaar gedrag dat de openbare orde ernstig verstoort, belastend is voor personen dan wel herhaald gevaar voor goederen oplevert. De officier van justitie is in staat tot een goede beoordeling hiervan. De verdachte kan tegen de gedragsaanwijzing in beroep komen bij de rechtbank.

De leden van de fracties van D66 en OSF aarzelen sterk of het invoeren van de gedragsaanwijzing als een goede ontwikkeling kan worden aangemerkt. Zij maken zich zorgen dat het openbaar ministerie hiermee verder binnen de sfeer van de handhaving van de openbare orde wordt getrokken, zonder dat al sprake is van opsporing en vervolging. Zij vragen om een reactie hierop.

Schendingen van de openbare orde leveren niet zelden een strafbaar feit op en behoren daarmee vaak tot het werkkterrein van de officier van justitie (uiteraard naast dat van de burgemeester, die belast is met de feitelijke handhaving van de openbare orde). Het is immers bij uitstek de taak van de officier van justitie om strafbare feiten op te sporen en te vervolgen. De bevoegdheid tot het geven van een gedragsaanwijzing aan een verdachte van een strafbaar feit sluit daar goed bij aan. Het doel van

de gedragsaanwijzing is het voorkomen dat de verdachte nieuwe strafbare feiten pleegt of het voorkomen van belastend gedrag van de verdachte jegens bijvoorbeeld het slachtoffer. Dit past binnen de taak van de officier van justitie tot strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, waartoe tevens de daadwerkelijke voorkoming van strafbare feiten behoort. Strafvorderlijke dwangmiddelen strekken vaker tot het voorkomen van strafbare feiten of beveiliging van de samenleving. Te denken valt aan de doeleinden van de voorlopige hechtenis (artikel 67a Sv) en de doeleinden van de inbeslagneming van voorwerpen (artikel 94 Sv).

De leden van de fracties van D66 en OSF vragen helderheid over de opmerking op blz. 33 van de memorie van toelichting dat de proportionaliteit van gedragsaanwijzingen gewaarborgd zou zijn omdat de officier van justitie lid is van de rechterlijke macht. Zij zien niet goed welke waarborg verbonden is aan de positie van de officier van justitie als lid van de rechterlijke macht, nu voor de officier van justitie niet de constitutionele waarborg van rechterlijke onafhankelijkheid geldt.

In antwoord op deze vraag zij vermeld dat de officier van justitie zijn strafvorderlijke bevoegdheden op onafhankelijke en onpartijdige wijze toepast, en daarbij de belangen van het slachtoffer, de veiligheid in de omgeving en de handhaving van de rechtsorde meeweegt. Hij richt zich daarbij op de berechting van de verdachte door de strafrechter. Zijn positie is onafhankelijk van verdachte, slachtoffer en omgeving. Hij staat, als lid van de staande magistratuur die onderdeel is van de rechterlijke macht, als het ware boven de partijen. Overigens zij opgemerkt dat op blz. 33 van de memorie van toelichting ook andere waarborgen worden genoemd die eraan bijdragen dat de officier van justitie een goede afweging zal maken met betrekking tot de proportionaliteit van een gedragsaanwijzing. Zo is de materiële werkingsfeer van de bevoegdheid beperkt tot de gevallen van verdenking van bepaalde strafbare feiten, is de gedragsaanwijzing aan een maximumduur gebonden en kan de officier van justitie de gedragsaanwijzing aanpassen indien nieuwe feiten of omstandigheden daartoe aanleiding geven. Bovendien kan de verdachte tegen de gedragsaanwijzing in beroep komen bij de rechtbank die zo spoedig mogelijk beslist.

De leden van de fracties van D66 en OSF vragen zich ten slotte af waarom aan de officier van justitie voorrang wordt verleend in de samenloopregeling die van toepassing is om overlap te voorkomen in de toepassing van de bevoegdheden van enerzijds de burgemeester en anderzijds de officier van justitie. Zij menen dat dit niet voor de hand ligt gelet op de aard van de openbare ordeproblematiek en de staatsrechtelijke positie van de burgemeester in de zin van verantwoording en controle.

Graag verwijzen wij voor een antwoord op deze vraag naar het hiervoor gegeven antwoord op een eerdere vraag van deze leden. Zoals daar aan de orde kwam is het bij uitstek de taak van de officier van justitie om strafbare feiten – ook die welke de openbare orde verstoren – op te sporen en te vervolgen en sluit de bevoegdheid tot het geven van een gedragsaanwijzing aan een verdachte van een strafbaar feit daar goed bij aan. Vooropgesteld moet worden dat de samenloopregeling alleen aan de orde is in geval van een strafbaar feit waardoor de openbare orde ernstig is verstoord. Het is passend dat de officier van justitie dan afweegt of hij tot vervolging overgaat. Als de officier van justitie tot vervolging overgaat en een gedragsaanwijzing in de vorm van een gebiedsverbod heeft opgelegd, behoort de burgemeester niet de mogelijkheid te hebben voor hetzelfde gebied een gebieds- of groepsverbod op te leggen. Aangenomen kan worden dat dit in het lokale overleg wordt afgestemd. De wettelijke samenloopregeling formaliseert dit. De officier van justitie kan in de strafzaak ter zitting vorderen dat de strafrechter een straf oplegt met een gedragsvoorwaarde die overeenkomt met de door de officier van

justitie gegeven gedragsaanwijzing. Het is daarom passend dat de burgemeester alleen toepassing geeft aan de hem toekomende bevoegdheid tot het geven van een bevel in de vorm van een gebieds- of groepsverbod indien de officier van justitie niet reeds voor hetzelfde gebied een gebiedsverbod heeft opgelegd.

VI. Overige aspecten

Strafbaarstelling voetbalmisdragingen

De leden van de VVD-fractie vragen of de gekozen sancties afdoende in duur zijn en welke overwegingen ten grondslag liggen aan het niet strafbaar stellen van specifieke «voetbalmisdragingen» zoals het gooien van voorwerpen en het betreden van het speelveld.

Ook de leden van de fracties van SGP en ChristenUnie vragen waarom is afgezien van het strafbaar stellen van specifieke voetbalmisdragingen. Zij noemen als voorbeeld onder andere het aanheffen van discriminerende spreekwoorden. Vallen deze gedragingen reeds onder de bestaande strafwettelijke bepalingen en zo ja, aan welke bepalingen moet dan worden gedacht, zo vragen deze leden.

Er is geen noodzaak om specifieke voetbalmisdragingen zoals het gooien van voorwerpen en het betreden van het speelveld afzonderlijk strafbaar te stellen. Op dit soort gedragingen wordt door de clubs en de KNVB gereageerd met het opleggen van civielrechtelijke sancties als een stadionverbod. Bij incidenten met letselschade kan daarnaast ook strafrechtelijk mishandeling ten laste worden gelegd. Personen die deelnemen of aanzetten tot racistische spreekwoorden, worden met een civielrechtelijk stadionverbod gesanctioneerd, en kunnen strafrechtelijk worden vervolgd wegens belediging van een groep mensen (artikel 137c Sr).

Wetssystematiek Gemeentewet

Artikel 122 van de Gemeentewet (anterieure werking) wordt in artikel IIIA van het wetsvoorstel «geneutraliseerd». De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre het onderwerp in dit wetsvoorstel uitputtend wordt geregeld waardoor geen ruimte is voor posterieure regelgeving in verordeningen die dezelfde materie aanvullend willen regelen.

Het voorgestelde artikel 172a van de Gemeentewet is een uitputtende regeling voor zover het betreft de bevoegdheid tot het opleggen van een langdurig gebiedsverbod, een groepsverbod of een meldingsplicht ter handhaving van de openbare orde. De bevoegdheid tot het opleggen van gebiedsontzeggingen voor een kortere duur en tot het geven van andere bevelen ter handhaving van de openbare orde is gewoonlijk gebaseerd op de APV. De aanhef van artikel 172a, eerste lid, stelt buiten twijfel dat de gemeenteraad bevoegd blijft hieromtrent een regeling in de APV op te nemen. Artikel IIIA van het wetsvoorstel stelt buiten twijfel dat de desbetreffende APV-bepalingen niet van rechtswege vervallen op het moment waarop het wetsvoorstel in werking treedt.

De leden van de fracties van D66 en OSF vragen zich af in hoeverre bestaande, en daarmee wellicht ook de voorgestelde nieuwe bevoegdheden worden gehanteerd conform de bedoeling van de wetgever. Zij verwijzen naar berichtgeving in Binnenlands Bestuur van 24 april 2009, waarin de hoogleraren Brouwer en Schilder worden aangehaald, die van mening zijn dat artikel 174a van de Gemeentewet (de «Wet Victoria») ten onrechte wordt gebruikt om asociale gezinnen uit huis te plaatsen. Artikel 174a van de Gemeentewet geeft de burgemeester de bevoegdheid een woning en het daarbij behorende erf te sluiten, indien door gedragingen in de woning of op het daarbij behorende erf de openbare orde rond die woning of dat erf wordt verstoord. Hoewel de Wet Victoria in de

praktijk vooral is ingezet om ernstige overlast vanuit drugspannen te bestrijden, is de reikwijdte van artikel 174a daartoe uitdrukkelijk niet beperkt. De wetsgeschiedenis noemt als voorbeelden voor toepassing ook ernstige overlast als gevolg van prostitutie of wapenhandel. Niet de aard van de overlast is doorslaggevend, maar de intensiteit ervan. Nu de Wet Damocles (artikel 13b van de Opiumwet) sinds november 2007 ook van toepassing is op woningen, zal naar verwachting artikel 174a van de Gemeentewet aanmerkelijk minder worden gebruikt ter bestrijding van ernstige drugsoverlast vanuit woningen. Voor de toepassing van artikel 174a is vereist dat door gedragingen in de woning de openbare orde rond de woning wordt verstoord; hieraan refereren ook de hoogleraren Brouwer en Schilder. Mits aan die voorwaarde wordt voldaan, kan artikel 174a worden ingezet bij ernstige overlast door asociale gezinnen. Blijkens het onderzoek van de VROM-inspectie naar de effectiviteit van de Wet Victoria en de Wet Victor (maart 2009)¹ hebben gemeenten evenwel aangegeven behoefte te hebben aan meer duidelijkheid om andersoortige woonoverlast dan drugsoverlast aan te kunnen pakken door middel van Wet Victoria. In reactie op het rapport van de VROM-inspectie heeft de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie toegezegd dit jaar, in samenwerking met ondergetekenden, een handreiking voor gemeenten te laten opstellen waarin dieper wordt ingegaan op de mogelijkheden en voorwaarden van het gebruik van de Wet Victoria en de Wet Victor. De handreiking zal op verzoek van gemeenten ingaan op meer instrumenten; duidelijk moet worden welk instrument men kan inzetten bij welk soort woonoverlast.

Wij zijn van mening dat uit de onduidelijkheid die bij sommige gemeenten lijkt te bestaan over het toepassingsbereik van artikel 174a van de Gemeentewet, niet mag worden afgeleid dat dit ook zal gelden voor de voorgestelde artikelen 172a en 172b. Hoewel het in alle gevallen gaat om een bevoegdheid van de burgemeester in het kader van de handhaving van de openbare orde, ziet artikel 174a – anders dan de voorgestelde artikelen 172a en 172b – specifiek op gedragingen in een woning of op het daarbij behorende erf waardoor de openbare orde rond die woning of dat erf wordt verstoord. Juist dat element leidt bij sommige gemeenten tot onduidelijkheid over het toepassingsbereik.

De leden van de fracties van D66 en OSF vragen vervolgens welke gevolgen de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zou hebben voor de in veel APV's opgenomen samenscholingsverboden. Zij vragen zich af of deze voorschriften alsdan van rechtswege vervallen.

De bepalingen van gemeentelijke verordeningen zijn van rechtswege vervallen, indien in het onderwerp van die bepalingen door een wet, een algemene maatregel van bestuur of een provinciale verordening wordt voorzien (artikel 122 van de Gemeentewet). Samenscholingsverboden op grond van de APV worden hier niet door geraakt. Indien een hogere en een lagere regeling dezelfde gedragingen reguleren met hetzelfde motief, dan wordt aangenomen dat zij betrekking hebben op hetzelfde onderwerp. Bij het samenscholingsverbod krachtens de APV en het wettelijke groepsverbod is dit niet het geval. Het samenscholingsverbod is een voor ieder geldend verbod, dikwijls slechts inhoudende dat het verboden is op de openbare weg op enigerlei wijze deel te nemen aan een samenscholing. Samenscholing als bedoeld in de APV heeft een negatieve connotatie. Dit brengt mee dat niet iedere groepsvorming als zodanig kan worden aangemerkt als een samenscholing. Of er sprake is van samenscholing, is afhankelijk van de omstandigheden van het geval, waarbij ook het tijdselement een rol speelt: het samenzijn zal enige tijd moeten duren, wil er sprake zijn van strafbaar gedrag². Het door de burgemeester in de vorm van een bevel opgelegde groepsverbod is daarentegen een individueel verbod dat inhoudt dat degene tot wie het bevel is gericht, zich gedurende een bepaalde periode binnen een bepaald gebied niet zonder

¹ Zie voor het rapport van de VROM-inspectie en de reactie van kabinet daarop: Kamerstukken II 2008/09, 28 684, nr. 211.

² Zie hiervoor het arrest van het Gerechtshof Arnhem van 1 oktober 2008 (LJN: BF3946).

redelijk doel in groepsverband mag ophouden. Anders dan bij samenscholing is overtreding van het groepsverbod alleen strafbaar voor degene tot wie het bevel van de burgemeester is gericht. Het doel van een groepsverbod is het groepspatrouil te doorbreken en daarmee verdere overlast door die groep te voorkomen. Het is dan ook niet nodig in het voorgestelde artikel IIIA een verwijzing op te nemen naar het samenscholingsverbod.

Handhaafbaarheid

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de regering de handhaafbaarheid van het voorgestelde artikel 172b van de Gemeentewet ziet op warme zomeravonden in buurten waar velen op straat verkeren.

Het bevel op grond van artikel 172b moet worden beschouwd als een ultimum remedium in die gevallen waarin ernstige en structurele overlast van een groep personen, geheel of gedeeltelijk bestaande uit kinderen jonger dan twaalf jaar, niet op een andere, minder ingrijpende wijze kan worden opgelost. Verwacht dat toepassing van dit instrument slechts in een beperkt aantal gevallen aan de orde zal zijn. Voorts is de duur van de maatregel beperkt tot ten hoogste drie maanden en gaat het om een bepaald, nauw omschreven gebied. Die kinderen die het betreft, zullen bijvoorbeeld bij de wijkagent reeds bekend zijn. Er worden daarom geen problemen met de handhaving verwacht.

Voorts vragen deze leden of materiaal van camera's die in het kader van gemeentelijk cameratoezicht zijn geplaatst (artikel 151c van de Gemeentewet) in volle omvang kan worden benut voor de handhaving van de gebieds- en groepsverboden en de meldingsplicht alsmede van de gedragsaanwijzingen van de officier van justitie.

Het niet-nakomen van een bevel van de burgemeester of een gedragsaanwijzing van de officier van justitie is een strafbaar feit (artikelen 184 en 184a Sr). Het gebruik van via gemeentelijk cameratoezicht verkregen beelden voor de opsporing van strafbare feiten is geregeld in artikel 151c, zevende lid, van de Gemeentewet. Daarin wordt bepaald dat deze beelden kunnen worden gebruikt ten behoeve de opsporing van een gepleegd strafbaar feit, indien er concrete aanleiding bestaat te vermoeden dat de beelden noodzakelijk zijn voor de opsporing van dat strafbare feit. De camera's mogen echter niet voor dat doel worden geplaatst.

De leden van de CDA-fractie vragen of onder groepsvorming met een redelijk doel in de zin van het voorgestelde artikel 172a, eerste lid, onder b, van de Gemeentewet ook kunnen worden verstaan: sportbeoefening op skatebaan en basketbalveldje, verzamelen voor een gang naar een sportief, cultureel of sociaal evenement of voor een betoging als bedoeld in artikel 9 van de Grondwet. Ook willen zij weten hoe zinvol kan worden gecontroleerd of het groepsverbod bij massale evenementen als kermis en popconcerten wordt nageleefd.

Sportbeoefening op skatebaan of basketbalveldje kan naar onze mening worden aangemerkt als een redelijk doel in de zin van het voorgestelde artikel 172a, eerste lid, onder b, van de Gemeentewet, mits de desbetreffende locatie daadwerkelijk wordt gebruikt voor het doel waarvoor het is bestemd: skaten respectievelijk basketballen. Het enkele «hangen» op een zodanig veldje kan niet worden beschouwd als redelijk doel. Het verzamelen voor de gang naar een evenement behoeft evenmin als redelijk doel te worden aangemerkt, omdat deze gang ook individueel kan worden gemaakt. De aanwezigheid bij een dergelijk evenement kan daarentegen in beginsel wel worden beschouwd als een redelijk doel. Het recht tot vergadering en betoging is een grondrecht dat niet kan worden beperkt door een door de burgemeester opgelegd groepsverbod op grond van artikel 172a van de Gemeentewet. Het reguleren van een betoging kan uitsluitend op grond van de Wet openbare manifestaties.

Massale evenementen als een kermis of een popconcert lenen zich niet voor een groepsverbod. Een gebiedsverbod, eventueel gecombineerd met een meldingsplicht, ligt bij eenmalige, kortdurende evenementen zoals een kermis of een popconcert veel meer voor de hand en is eenvoudiger te handhaven. Bij (dreigende) grootschalige ongeregelde heden kan de burgemeester teruggrijpen op zijn bevoegdheid tot het geven van een noodbevel of tot het uitvaardigen van een noodverordening.

Administratieve aspecten

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of het niet noodzakelijk is om een centrale registratie van de gehanteerde sancties als verplichting in de wet op te nemen teneinde enige vergelijkbaarheid van de sancties in vergelijkbare gevallen te bewerkstelligen. Dit zou naar hun mening in het voetbalvolgsysteem van het Centraal Informatiepunt Voetbalvandalisme (CIV) plaats kunnen vinden, waarin nu reeds de civielrechtelijke en strafrechtelijke sancties worden geregistreerd.

Op dit moment wordt in samenwerking met gemeenten, politie en openbaar ministerie een bestuurlijk en juridisch kader ontwikkeld voor de implementatie van het wetsvoorstel voor zover het gaat om voetbal. Ook het CIV is hierbij betrokken. In de werkgroep wordt ook bekeken welke mogelijkheden er zijn om de gehanteerde sancties te registreren. In het najaar is hier meer duidelijkheid over.

De leden van de fracties van SGP en ChristenUnie stellen een vraag over de gegevensuitwisseling binnen de veiligheidshuizen. Zij vragen of daarvoor een protocol bestaat, wat de inhoud daarvan is en welke reactie het College bescherming persoonsgegevens daarop heeft gegeven. Er is een model-privacyprotocol voor veiligheidshuizen. Dit model is door de helpdesk privacy van het Ministerie van Justitie ontwikkeld, in samenwerking met de veiligheidshuizen. Het model is niet voorgelegd aan het CBP. Het is gebaseerd op de van toepassing zijnde privacyregelgeving en wordt gebruikt als basis voor het opstellen van de protocollen in de veiligheidshuizen. De veiligheidshuizen stellen een privacyprotocol op voor het veiligheidshuis als geheel dan wel protocollen per casusoverleg. De inhoud van het protocol bestaat uit het doel van de gegevensuitwisseling, de deelnemende partners, welke gegevens vastgelegd kunnen worden, de wijze waarop de gegevens beveiligd worden, en de rechten van de betrokkene. Daarnaast is een overzicht van de doelgroepen opgenomen en de daarbij behorende casusoverleggen. Inmiddels is er zoveel ervaring opgedaan met het werken met protocollen – ook op andere beleidsterreinen – dat zich hierbij geen bijzondere problemen voordoen.

Notitie «Burgemeester en veiligheid»

De leden van de SP-fractie vragen hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot de notitie «Burgemeester en veiligheid», waarin wordt gesproken over de veranderende rol van de burgemeester en de noodzaak deze bevoegdheden aan te passen aan de eisen van deze tijd. Zij vragen in hoeverre het risico bestaat dat de rol van de burgemeester als vertrouwenspersoon die boven de partijen staat, ongewild ondermijnd wordt door een steeds verdergaande uitbreiding van zijn takenpakket die ook steeds grotere – soms politieke – belangenafwegingen vraagt.

Het wetsvoorstel sluit naar onze mening goed aan bij de notitie «Burgemeester en veiligheid». Het bestaande instrumentarium ter bestrijding van verstoringen van de openbare orde door overlast van groepen blijkt in bepaalde, hardnekkige gevallen ontoereikend te zijn. Daarom worden met het wetsvoorstel aanvullende mogelijkheden gecreëerd om deze vormen van overlast effectiever en in een eerder stadium aan te pakken. De bestaande bevoegdheden zijn dus aangevuld met bevoegdheden die

toegesneden zijn op de praktijk en de gevoelde knelpunten en tekortkomingen.

Het wetsvoorstel biedt, zoals gezegd, de burgemeester aanvullende mogelijkheden om zijn rol in het kader van de handhaving van de openbare orde nog beter te vervullen. Handhaving van de openbare orde is te beschouwen als een «klassieke verantwoordelijkheid» van de burgemeester. Het wetsvoorstel maakt dat niet anders. Van de burgemeester wordt vanuit de lokale samenleving verlangd dat hij, waar nodig, ordehandhavend optreedt. De ervaring leert dat de burgemeester die ordehandhavende rol goed kan combineren met zijn andere rollen, zoals die van vertrouwenspersoon, «burgervader» en dergelijke. De burgemeester zal zich telkens moeten afvragen of in een concreet geval een openbare ordemaatregel nodig is of dat via een andere interventie het probleem kan worden aangepakt. Als vertrouwenspersoon zou hij bijvoorbeeld in het geval van een overlastgevende twaalfminner ook eerst kunnen kiezen voor een uitnodiging aan de (ouders van een) jeugdige ordeverstoorder voor een gesprek op het gemeentehuis alvorens hij toepassing geeft aan zijn bevoegdheid volgens het voorgestelde artikel 172b van de Gemeentewet.

De leden van de fracties van SGP en de ChristenUnie vragen of de bevoegdheden die thans in het wetsvoorstel zijn geschapen, passen binnen de visie van de regering op de toekomstige plaats en rol van de burgemeester in het gemeentelijk bestuur.

De bevelen die de burgemeester kan geven, hebben als doel de handhaving van de openbare orde. Dit is van oudsher een verantwoordelijkheid van de burgemeester en past binnen onze visie op de rol en functie van de burgemeester.

De leden van de fracties van D66 en OSF hebben, na lezing van de notitie «Burgemeester en veiligheid», geconstateerd dat de regering voorshands geen concrete voornemens heeft om de bevoegdheden van de burgemeester verder uit te breiden. Met het aannemen van het amendement-Kuiken inzake twaalfminners bestaan er bij de Tweede Kamer, aldus deze leden, kennelijk nog verdergaande ambities op het gebied van maatschappelijke opvoeding en repressief overheidsingrijpen. Deze leden vragen de regering of zij voornemens is nieuwe bevoegdheden voor de burgemeester in het leven te roepen en zo ja, in welke richting zij dan denkt. De notitie «Burgemeester en veiligheid» geeft aan dat er, los van de lopende wetsvoorstellen zoals die in de notitie worden genoemd, thans geen voorstellen worden gedaan voor extra bevoegdheden op het terrein van de handhaving van de openbare orde. Er zal tot het creëren van nieuwe bevoegdheden worden overgegaan nadat is gebleken dat een maatschappelijk vraagstuk niet met het bestaande instrumentarium kan worden opgelost en als bestuurders blijkt geven van een urgente behoefte (pagina 19 van de notitie «Burgemeester en veiligheid»). Het huidige wetsvoorstel is een van de lopende wetsvoorstellen, genoemd in de notitie.

Veiligheidshuis

De leden van de CDA-fractie merken op dat waar veiligheidshuizen zich vaak bezighouden met groepsgewijze overlast, dit niet altijd het geval is met individuele overlastgevers. Zij vragen zich af of een meldingsplicht voor een individuele ordeverstoorder verplicht moet worden gemeld in het driehoeksoverleg of in het veiligheidshuis.

Opgemerkt zij eerst dat er uit het wetsvoorstel geen verplichting voortvloeit om overlastzaken, individueel of groepsgewijs, te melden of te bespreken in een veiligheidshuis of driehoeksoverleg. Wel hebben wij er bij verschillende gelegenheden op gewezen dat, zeker bij langdurige en

ernstige verstoring van de openbare orde, het goed zou zijn als er in lokaal overleg vooraf wordt besproken wat de beste aanpak van de desbetreffende persoon is. Dit achten wij ook belangrijker dan slechts het melden van een opgelegde maatregel. Hoe het overleg moet worden vorm gegeven, dient echter op lokaal niveau te worden bepaald.

Advisering Raad van State

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering bereid is op enig moment het advies van de Raad van State te vragen over de wettekst zoals die er na amendering uit is komen te zien.

Het horen van de Raad van State over amendementen vindt in beginsel slechts plaats als de regering met het oog op haar eigen oordeelsvorming de behoefte heeft aan een advies van de Raad van State. Dat gebeurt dan voordat de behandeling door de Tweede Kamer is afgerond. Wij achten – en achten – in dit geval een advies van de Raad van State ten behoeve van de oordeelsvorming van de regering niet nodig. Door amendering is weliswaar de reikwijdte van het wetsvoorstel uitgebreid, maar niet zodanig dat dit tot een fundamentele wijziging van het wetsvoorstel heeft geleid. Wij herhalen jegens de Eerste Kamer wel onze toezegging aan de Tweede Kamer om de wet binnen twee jaar na inwerkingtreding te evalueren.

Koninkrijksaspecten

De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre groepsgewijze of individuele ordeverstoringen in andere (overzeese) delen van het Koninkrijk in Nederland kunnen leiden tot een burgemeestersbevel als bedoeld in dit wetsvoorstel.

Ordeverstoringen in andere delen van het Koninkrijk kunnen niet op zichzelf grond zijn voor een burgemeestersbevel als bedoeld in het voorgestelde artikel 172a van de Gemeentewet. Het burgemeestersbevel kan slechts worden gebaseerd op herhaalde ordeverstoringen door een persoon – individueel of in groepsverband – in een of meer gemeenten in Nederland. Een geschiedenis van ordeverstoringen in andere delen van het Koninkrijk kan – voor zover bij de burgemeester bekend – wel een gegronde reden zijn te veronderstellen dat er ernstige vrees bestaat voor verdere verstoring van de openbare orde door de betrokkene.

De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre de burgemeester en de officier van justitie aan hun bevelen niet direct aan de handhaving van de openbare orde gerelateerde voorwaarden kunnen verbinden zoals cursusdeelname.

Alleen de officier van justitie kan een dergelijke maatregel opleggen. Hij kan een gedragsaanwijzing geven die inhoudt dat de verdachte zich moet laten begeleiden bij hulpverlening. Dit kan betrekking hebben op het volgen van een cursus. Het starten van een behandeling is daaronder niet begrepen, omdat het aan de rechter is om – indien hij de verdachte schuldig oordeelt aan het strafbare feit – een dergelijke verdergaande maatregel als het starten van een behandeling als voorwaarde op te leggen.

Rechtmatigheids- en doelmatigheidstoetsing

De leden van de fracties van D66 en OSF vragen de regering wat zij bedoelt met de passage in de memorie van toelichting waar wordt opgemerkt dat het groepsverbod een beschikking is, zodat de belanghebbende daartegen bezwaar en beroep kan instellen, en aldus een volle toetsing op zowel rechtmatigheid als doelmatigheid van het opgelegde groepsverbod mogelijk is.

Deze passage heeft slechts tot doel aan te geven dat tegen het opleggen

van een groepsverbod – anders dan tegen de vaststelling van een gericht handhavingsbeleid inzake het samenscholingsverbod – krachtens de Algemene wet bestuursrecht de mogelijkheid van bezwaar en administratief beroep openstaat. Er wordt niet mee bedoeld dat de bestuursrechter een volle toetsing op rechtmatigheid én beleid uitvoert. Voor zover de memorie van toelichting deze suggestie mocht wekken, wordt zij hierbij weggelaten. Indien de belanghebbende bij de burgemeester bezwaar maakt tegen een opgelegd groepsverbod, is de burgemeester verplicht over te gaan tot een heroverweging van het bestreden besluit. Deze heroverweging betreft niet alleen vragen van rechtmatigheid, maar ook kwesties van beleid. Voor zover de heroverweging daartoe aanleiding geeft, herroept de burgemeester het opgelegde groepsverbod. Indien die burgemeester meent dat de heroverweging geen aanleiding vormt het opgelegde groepsverbod te herroepen, kan belanghebbende vervolgens administratief beroep instellen. De bestuursrechter toetst alsdan de rechtmatigheid van het opgelegde groepsverbod. Indien hij het beroep gegrond verklaart, vernietigt hij het bestreden besluit geheel of gedeeltelijk.

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

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