



## Advies Raad van State betreffende het voorstel van wet aanscherping voetbalwet (Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast)

### Nader Rapport

20 februari 2014

Nr. 486380

Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Aan de Koning

### Nader rapport inzake het voorstel van wet aanscherping voetbalwet (Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 3 oktober 2013, nr. 13.002060, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 6 december 2013, nr. W03.13.0354/II, bied ik U hierbij aan.

#### 1. Noodzaak

Ik onderschrijf de opvatting dat wetten de tijd moeten krijgen om zich in de praktijk te bewijzen. Een te snelle evaluatie levert doorgaans nog weinig bruikbare informatie op. In dit geval waren er evenwel knelpunten naar voren gebracht door gemeenten, de VNG en de KNVB, en knelpunten die naar voren zijn gekomen in de evaluatie en de monitor, waarvan duidelijk is dat deze niet minder of anders zullen worden als meer ervaring zal zijn opgedaan met de toepassing van de wet zoals die nu luidt. In de memorie van toelichting is verduidelijkt dat aanpassing gewenst is om de wet meer en effectiever te kunnen inzetten bij met name de aanpak van voetbalvandalisme. Dit is ook conform de gezamenlijke en nadrukkelijke wens van de burgemeesters van gemeenten met een Betaald Voetbal Organisatie. Bij de totstandkoming van de huidige wet zijn de nieuwe bevoegdheden in verhouding tot de toen bestaande bevoegdheden uitgebreid beschreven (Kamerstukken II 2007/08, 31 467, nr. 3, p. 25–28). En ook bij de evaluatie van de wet zijn de bevoegdheden gezien in samenhang met andere bevoegdheden die kunnen worden ingezet. Ik meen dat er, gelet op het bovenstaande, in dit geval voldoende grond is om nu al met een wijzigingsvoorstel te komen, dat nauw aansluit bij bestaande bevoegdheden. Dat nu tussentijds beter en extra gereedschap beschikbaar komt, is niet bezwaarlijk. Integendeel: het biedt de bestuurlijke vakman juist meer mogelijkheden om van geval tot geval het juiste gereedschap te kiezen.

#### 2. Eén enkel feit voldoende voor het burgemeestersbevel

Het concluderend advies van de Afdeling op dit punt is dat herhaaldelijkheid van een openbareordeverstoring als criterium in de wet moet blijven staan, omdat anders de proportionaliteit van de maatregel in het gedrang komt. Ik volg dat advies: het woord herhaaldelijk wordt dus niet geschrapt uit artikel 172a Gemeentewet. Wel wil ik het daarnaast mogelijk maken dat in bepaalde gevallen ook aan first offenders een maatregel wordt opgelegd. In de memorie van toelichting was al verwoord dat die mogelijkheid was bedoeld voor de zwaardere gevallen. De Afdeling stelt dat de criteria die de noodzakelijke rechtvaardiging moeten vormen voor een beperking van de bewegingsvrijheid, onvoldoende waren gewaarborgd in de voorgelegde tekst. Dat wordt nu hersteld door artikel 172a uit te breiden, maar deze uitbreiding uitdrukkelijk te beperken tot ernstige verstoringen van de openbare orde. Langs die weg wordt een van de twee door de Afdeling genoemde criteria (*de ernst van het feit*) nu expliciet in de wettekst opgenomen, en kan er bij een eerste lichte verstoring dus geen maatregel volgen. Zo meen ik aan de kern van het bezwaar van de Afdeling – de proportionaliteitskwestie – recht te hebben gedaan. Het andere criterium (*een inschatting van de kans op herhaling*) is reeds voldoende gewaarborgd in de bestaande tekst van het eerste lid ('...bij ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde'). Dat oogmerk impliceert tevens dat het hier niet om punitief, maar om preventief optreden gaat, gericht op het voorkomen van (verdere) herhaling. Dit is ook opgenomen in de memorie van toelichting.



### 3. Particulier (stadion)verbod

- a. In het voorgestelde nieuwe tweede lid in artikel 172a Gemeentewet, dat een alternatieve grond bevat voor het burgemeestersbevel, staat nadrukkelijk dat er sprake moet zijn van gedrag 'dat bij de burgemeester de ernstige vrees doet ontstaan dat die persoon de openbare orde zal verstoren.' Het is dus niet zo dat een burgemeester bij toepassing van dat artikel zijn oordeel slechts baseert op een door een private organisatie opgelegde sanctie. In de toelichting is daarom verduidelijkt dat het oordeel van een private organisatie niet in de plaats komt van het oordeel van de burgemeester. Een burgemeester dient een eigen afweging te maken en zijn besluit deugdelijk te motiveren. Daarbij kan de sanctie van de private organisatie een belangrijke rol spelen. Daarnaast is verduidelijkt dat het in bepaalde situaties voor de handhaving van de openbare orde gewenst kan zijn om gedragingen die zijn gepleegd in het stadion, maar mogelijk niet formeel gekwalificeerd kunnen worden als verstoring van de openbare orde, toch mede ten grondslag kunnen liggen aan het burgemeesterbevel van artikel 172a Gemeentewet.
- b. Een gepast gebruik van de bevoegdheid is beoogd, maar omdat de praktijk zich kan ontwikkelen, is in de wet fixeren van organisaties en/of sancties minder aangewezen. Er is juist voor nadere invulling via een amvb gekozen omdat de Afdeling advisering van de Raad van State dan een oordeel kan geven of de uitwerking de gewenste waarborgen biedt.

### 4. Strafrechtelijk gebiedsgebod

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de memorie van toelichting aangevuld met een passage over de verhouding tussen het voorgestelde gebiedsgebod en artikel 5 EVRM. Voor een nadere toespitsing van het gebiedsgebod zie ik geen aanleiding. De in artikel 38v van het Wetboek van Strafrecht opgenomen termijn van vijf jaar betreft een maximale termijn. Ook het gebiedsgebod van artikel 14c, tweede lid, onder 7°, is in de wet niet verder beperkt in duur en intensiteit. Het is aan de rechter die een gebiedsgebod oplegt, om in het vonnis de reikwijdte en de duur van het gebod aan te geven en te motiveren. Gebiedsgeboden kunnen vergaand ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer van de veroordeelden; de wet sluit niet uit dat de rechter een vergaande vorm van huisarrest oplegt, waarbij de veroordeelde gedurende een door de rechter te bepalen tijd slechts zeer beperkt wordt toegestaan zijn woning te verlaten. Bij een dergelijke beslissing gaat het telkens om een juiste afweging tussen het doel van de maatregel en de inbreuk die de maatregel maakt op een verdragsrechtelijk of grondwettelijk beschermd recht, zodat de maatregel aanvaardbaar en proportioneel is.

### 5.

De verwijzing naar de zaak Labita t. Italië was opgenomen om te illustreren dat volgens het Hof het reeds bij een *verdenking* van een ernstig feit geoorloofd is iemand lange tijd in hechtenis te nemen, *mits* daarvoor een deugdelijke motivering wordt aangevoerd. Omdat het slechts een illustratie is, die bovendien vanwege de context (een strafrechtelijke procedure rond een lidmaatschap van een maffia-achtige organisatie) wellicht minder passend is, is het advies van de Afdeling gevolgd, en de verwijzing geschrapt.

### 6.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in artikel 172b Gemeentewet de verwijzing naar drie (vernummerde) leden van artikel 172a aan te passen.

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Minister van Veiligheid en Justitie,  
I.W. Opstelten.*



## Advies Raad van State

No. W03.13.0354/II  
's-Gravenhage, 6 december 2013

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 3 oktober 2013, no.13.002060, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Veiligheid en Justitie, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aangehangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Gemeentewet en het Wetboek van Strafrecht ter aanscherping van de maatregelen ter bestrijding van voetbalvandalisme en ernstige overlast, met memorie van toelichting.

Het voorstel geeft de burgemeester, de officier van justitie en de strafrechter meer bevoegdheden voor het bestrijden van ernstige overlast in de publieke ruimte.

Die bevoegdheden zijn thans geregeld in de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (Wet mbveo). De burgemeester kan, bij herhaaldelijke verstoring van de openbare orde en ernstige vrees voor verdere verstoring, een gebiedsverbod, een groepsverbod en een meldingsplicht opleggen. Aan kinderen jonger dan twaalf jaar kan hij ook een avondklok opleggen.<sup>1</sup> De officier van justitie kan in soortgelijke situaties aan verdachten een gebiedsverbod, een contactverbod, een meldingsplicht en een begeleidingsplicht opleggen.<sup>2</sup> De strafrechter kan bij een veroordeling een zogeheten vrijheidsbeperkende maatregel opleggen: een gebiedsverbod, een contactverbod of een meldingsplicht.<sup>3</sup>

In het voorstel krijgt de burgemeester de bevoegdheid om een gebiedsverbod, groepsverbod of meldingsplicht op te leggen ook als iemand slechts één keer betrokken is geweest bij groepsgewijze ordeverstoring of als hem door de KNVB of een voetbalclub een stadionverbod is opgelegd. Verder krijgt de strafrechter de bevoegdheid om een gebiedsgebod (bijvoorbeeld huisarrest) op te leggen. Bovendien wordt de maximale duur van de vrijheidsbeperkende maatregelen die de strafrechter kan opleggen verhoogd van twee naar vijf jaar.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel opmerkingen over de noodzaak om – reeds nu – de Wet mbveo te wijzigen. De Afdeling onderkent dat voetbalgerelateerd geweld een groot maatschappelijk probleem is, maar merkt op dat uit de evaluatie van de Wet mbveo niet blijkt van een structureel tekort aan (wettelijke) instrumenten om ernstige overlast in de publieke ruimte te bestrijden. De noodzaak om tot wetswijziging over te gaan is daarmee niet overtuigend gemotiveerd. Dit is te meer van belang omdat de Wet mbveo nog maar kort bestaat. Bij het burgemeestersbevel vervalt de eis van recidive. De Afdeling adviseert deze eis in de wet te handhaven, omdat het schrappen daarvan vragen oproept over het vereiste van proportionaliteit.

De Afdeling merkt op dat de mogelijkheid om vrijheidsbeperkende maatregelen op te leggen als iemand door de KNVB of een voetbalclub een stadionverbod is opgelegd, niet kan afdoen aan de plicht van de burgemeester tot het deugdelijk voorbereiden en motiveren van besluiten. Ten slotte merkt de Afdeling op dat het voorgestelde strafrechtelijke gebiedsgebod een veel verdergaande maatregel is dan de bestaande vrijheidsbeperkende maatregelen. Voorts wordt deze ongeclausuleerd in de wet opgenomen. Het kan daarbij gaan om vrijheidsontneming in de zin van artikel 5 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de verhouding tussen het voorgestelde gebiedsgebod en artikel 5 EVRM en mede met het oog daarop het voorstel nader toe te spitsen op een gebiedsgebod dat in duur en intensiteit beperkt is.

De Afdeling is van oordeel dat het voorstel in verband met deze opmerkingen nader dient te worden overwogen.

### 1. Noodzaak

Aanleiding voor het wetsvoorstel is de uitkomst van de vervroegde evaluatie van de Wet mbveo in verband met enkele incidenten in het betaalde voetbal. Deze wet heeft een korte geschiedenis.

Niettemin zijn er in die korte tijd de nodige veranderingen en voorstellen tot verandering geweest:

- De wet is op 1 september 2010 in werking getreden.
- Op 1 juli 2011 heeft de minister het eerste inspectierapport van de (toenmalige) Inspectie Open-

<sup>1</sup> Artikelen 172a en 172b van de Gemeentewet.

<sup>2</sup> Artikel 509hh van het Wetboek van Strafvordering.

<sup>3</sup> Artikel 38v van het Wetboek van Strafrecht, ingevoegd bij wet van 17 november 2011, *Stb.* 546.



- bare Orde en Veiligheid aangeboden aan de Tweede Kamer.
- Met ingang van 1 april 2012 werden de wettelijke bevoegdheden uitgebreid: de strafrechter kreeg de bevoegdheid om in het veroordelende vonnis, bij wijze van maatregel, een gebiedsverbod, een contactverbod en een meldplicht op te leggen.<sup>4</sup>
  - Naar aanleiding van enkele incidenten in het betaalde voetbal is de wet vervroegd geëvalueerd. De evaluatie, met als titel *Op doel?*, is in het voorjaar van 2012 uitgevoerd door de Rijksuniversiteit Groningen, tegelijk met de tweede rapportage van de (huidige) Inspectie Veiligheid en Justitie.
  - Op 31 mei 2012 hebben de leden van de Tweede Kamer De Mos, Van Dekken en Çörüz een initiatiefnota opgesteld met een aantal suggesties voor uitbreiding van de Wet mbveo, speciaal gericht op voetbal.<sup>5</sup>

Het wetsvoorstel bevat aanpassingen van de Wet mbveo om de in de evaluatie gesignaleerde knelpunten weg te nemen.

Over de noodzaak van de voorgestelde wijzigingen merkt de Afdeling het volgende op. De Wet mbveo dient te worden gezien in het licht van de openbare orde-wetgeving als geheel. Uit de tweede rapportage van de Inspectie Veiligheid en Justitie en uit *Op doel?* blijkt dat zowel gemeenten als arrondissementen vinden dat er veel wetten en instrumenten zijn om overlast te bestrijden. Deze wetten hebben vaak veel overlap, de onderlinge meerwaarde is niet altijd aan te tonen, en vaak ontbreekt inzicht in de samenhang, aldus de rapportage. 'De gereedschapskist voor burgemeesters is de laatste jaren overvol geraakt.' Bestaande instrumenten ter bestrijding van (dreigende) ernstige overlast in de Gemeentewet zijn onder andere de aanwijzing van veiligheidsrisicogebieden en preventief fouilleren, cameratoezicht, bestuurlijke ophouding, de bestuurlijke boete overlast openbare ruimte, de dwangbevoegdheid, (lichte) bevelsbevoegdheid, het noodbevel.<sup>6</sup> Ook in bijzondere wetten zijn openbare ordebevoegdheden voor de burgemeester opgenomen, zoals in de Opiumwet, de Wet Victor, de Wet openbare manifestaties, de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek, de Wet tijdelijk huisverbod en de Drank- en horecawet). Daarnaast kunnen gemeenten openbare ordebevoegdheden opnemen in de APV. Er is volgens betrokkenen in het licht van het hiervoor geschetste samenstel van onderling samenhangende wettelijke bepalingen behoefte aan een integrale herziening van alle openbare ordebevoegdheden.<sup>7</sup>

Verder zijn de ervaringen met de Wet mbveo zelf van belang. Uit de evaluatie blijkt dat de bevoegdheden nog weinig worden gebruikt: van de steekproef van 53 gemeenten en negentien arrondissementen, uitgevoerd door de Inspectie, hadden tien gemeenten en vier arrondissementen de wet toegepast. Voor een deel hangt dit samen met onwennigheid en koudwatervrees. Veel bestuurders wachten af tot er meer ervaring met de wet is opgedaan.

De Afdeling merkt op dat uit de evaluatie niet blijkt van een structureel tekort aan (wettelijke) instrumenten om ernstige overlast in de publieke ruimte te bestrijden. De noodzaak om tot wetswijziging over te gaan is daarmee niet overtuigend gemotiveerd. Daar komt bij dat de voorgestelde wijzigingen op onderdelen diep ingrijpen in de persoonlijke vrijheid van de betrokkenen. De noodzaak daarvan dient grondig gemotiveerd te worden. Dit geldt te meer omdat de Wet mbveo nog maar kort in werking is. Een regeling moet de tijd worden gegund om zich in de praktijk te bewijzen. De opgedane ervaringen met deze wet bestrijken nog een te korte periode om zinvolle conclusies te trekken. Ten slotte hebben herhaaldelijke wetswijzigingen tot gevolg dat het bestuur zich telkens opnieuw moet oriënteren op de gewijzigde regels.

Het verdient aanbeveling dat de Wet mbveo op de gebruikelijke termijn (bij voorbeeld vijf jaar na invoering) uitvoerig wordt geëvalueerd. Bij die gelegenheid kan een samenhangende analyse worden uitgevoerd van de problemen waarop de wet zich richt en van alle bestuurlijke en strafvorderlijke bevoegdheden die de overheid daarbij in de Wet mbveo en in andere wetten ten dienste staan.

De Afdeling adviseert in de toelichting dragend te motiveren waarom de voorgestelde wijzigingen op dit moment noodzakelijk zijn en anders het voorstel te heroverwegen.

Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling het volgende op.

<sup>4</sup> Artikel 38v van het Wetboek van Strafrecht, ingevoegd bij wet van 17 november 2011, *Stb.* 546.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33 281, nrs. 1–2. De nota is nog niet in de Tweede Kamer behandeld; de verdediging van de initiatiefnota is inmiddels in handen van de leden Bontes, Van Dekken en Oskam.

<sup>6</sup> De artikelen 151b, 151c, 154a, 154b, 172, 174, 174a, 175, 176 en 176a Gemeentewet.

<sup>7</sup> Inspectie Veiligheid en Justitie, *Wet Maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast, Toepassing in de praktijk 2012*, Kamerstukken II 2011/12, 25 232, nr. 61, bijlage 1, blz. 43–44. Pro Facto, Rijksuniversiteit Groningen, *Op doel? Evaluatie van de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast*, Kamerstukken II 2011/12, 25 232, nr. 61, bijlage 2, blz. 52–54.



## 2. Eén enkel feit voldoende voor het burgemeestersbevel

Thans kan de burgemeester een gebiedsverbod, een groepsverbod en een meldingsplicht alleen opleggen:

- aan iemand die herhaaldelijk individueel of groepsgewijs de openbare orde heeft verstoord of aan iemand die bij groepsgewijze verstoring van de openbare orde een leidende rol heeft gehad, en
- als er ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde is.

Voorgesteld wordt het element 'herhaaldelijk' te schrappen. Daarmee wordt tegemoetgekomen aan de wens van burgemeesters die het als problematisch ervaren dat zij hun bevoegdheden niet kunnen inzetten tegen personen die voor de eerste keer de openbare orde verstoren – als zij bij voorbeeld stenen gooien naar de politie of vijandige supporters.<sup>8</sup>

In zijn advies wijst het College van procureurs-generaal op de memorie van toelichting destijds bij de Wet mbveo: daarin stelde de regering, in verband met de proportionaliteit van de maatregelen, dat het moet gaan om herhaaldelijk ordeverstorend gedrag, dan wel dreigend belastend gedrag. Gewezen werd op het belang van een gedegen dossieropbouw. 'Er kan niet op basis van één incident worden overgegaan tot één van de voorgestelde maatregelen,' zo stelde de regering.<sup>9</sup>

Door het schrappen van het vereiste van herhaaldelijkheid vervalt een belangrijk criterium voor de proportionaliteit van de maatregel. De proportionaliteit van de maatregel moet daarom afgewogen worden aan de hand van andere criteria, zoals de ernst van het feit. In dat verband is van belang dat de toelichting stelt dat een burgemeestersbevel niet direct in de rede ligt bij één licht vergrijp: de ernst van het feit in combinatie met een inschatting van de kans op herhaling zal bepalend zijn voor de vraag of een maatregel kan worden opgelegd.<sup>10</sup> Deze criteria, die de noodzakelijke rechtvaardiging vormen voor de beperking van de bewegingsvrijheid, zijn echter onvoldoende gewaarborgd in de tekst van de wet.

Daar komt bij dat voorkomen moet worden dat, onder de titel van handhaving van de openbare orde, in feite punitief wordt opgetreden. Daarvoor is de burgemeester niet het bevoegde orgaan. Indien 'first offenders' zeer ernstig ordeverstorend gedrag hebben vertoond, zal over het algemeen het strafrecht voldoende instrumenten bieden om daar tegen op te treden. Daarbij kunnen via artikel 38v van het Wetboek van Strafrecht ook maatregelen opgelegd worden om de maatschappij te beveiligen en strafbare feiten te voorkomen.

De Afdeling adviseert het vereiste dat de ordeverstoringen herhaaldelijk hebben plaatsgevonden in de wettekst te laten staan en daartoe de voorgestelde wijziging van artikel 172a, eerste lid, aanhef, van de Gemeentewet te schrappen.

## 3. Particulier (stadion)verbod

Het voorstel voorziet in een alternatieve grond voor het burgemeestersbevel: zo'n bevel kan worden gegeven als een private organisatie aan iemand een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen sanctie heeft opgelegd, wegens gedrag dat bij de burgemeester de ernstige vrees doet ontstaan dat die persoon de openbare orde zal verstoren.<sup>11</sup> Volgens de toelichting is het op dit moment zelfs bij ernstige wanordelijkheden in een voetbalstadion die niet publiekrechtelijk gesanctioneerd zijn, voor de burgemeester niet mogelijk om op te treden op basis van artikel 172a Gemeentewet.<sup>12</sup>

- a. De Afdeling merkt op dat een bestuursorgaan de verantwoordelijkheid draagt voor het uitoefenen van aan hem toekomende publiekrechtelijke bevoegdheden. Dit geldt ook voor het burgemeestersbevel van artikel 172a Gemeentewet. Indien het doel van de alternatieve grond voor het burgemeestersbevel is dat de burgemeester het oordeel over de toepassing van deze bevoegdheid slechts baseert op een door een private organisatie opgelegde sanctie, is de juridische houdbaarheid daarvan twijfelachtig. Het oordeel van private organisaties kan in elk geval niet afdoen aan de plicht van de burgemeester<sup>13</sup> tot het deugdelijk voorbereiden en motiveren van besluiten. Hij zal zich er telkens van moeten vergewissen dat de informatie die hij ontvangt van private organisaties voldoende betrouwbaar is en bovendien voldoende grond biedt voor de ernstige vrees dat de betrokkene de openbare orde zal verstoren. In die zin kan het feit dat de KNVB of een voetbalclub een stadionverbod heeft opgelegd geen voldoende grond zijn voor de burgemeester om een maatregel op te leggen.

<sup>8</sup> *Op doel?*, blz. 54–55. Tweede rapportage van de Inspectie Veiligheid en Justitie, blz. 64.

<sup>9</sup> Advies van het College van procureurs-generaal van 4 juni 2013, kenmerk PaG/W&R/16767, blz. 2–3. Kamerstukken II 2007/08, 31 467, nr. 3, blz. 32 en 14–17.

<sup>10</sup> Toelichting, § 3.1 (First offenders).

<sup>11</sup> Voorgesteld artikel 172a, tweede lid, Gemeentewet.

<sup>12</sup> Toelichting, § 3.3 (Versterking stadionverbod KNVB of voetbalclub).

<sup>13</sup> Zie artikelen 3:2 en 3:46 en volgende van de Algemene wet bestuursrecht.





De Afdeling adviseert in de toelichting dragend te motiveren waarom gedragingen die niet publiekrechtelijk gesanctioneerd zijn, ten grondslag gelegd moeten kunnen worden aan het burgemeestersbevel van artikel 172a Gemeentewet.

- b. Uit de toelichting blijkt dat het voorstel is geschreven met het oog op stadionverboden van de KNVB of een voetbalclub. Uitgelegd wordt voorts waarom het artikel algemeen is geformuleerd. Naast stadionverboden kan worden gedacht aan een gebiedsverbod rond een evenement, opgelegd door de organisator van dat evenement, of een horecaverbod, zo stelt de toelichting.<sup>14</sup> Uit deze passage blijkt niet of concreet wordt overwogen om andere organisaties dan de KNVB en voetbalclubs, en andere sancties dan stadionverboden, bij amvb aan te wijzen. Gelet op het onder a. aangehaalde uitgangspunt van de publieke verantwoordelijkheid voor de uitoefening van het burgemeestersbevel van artikel 172a Gemeentewet, moet van de mogelijkheid deze bevoegdheid te baseren op sancties van private organisaties zeer terughoudend gebruik worden gemaakt. Mogelijke toepassing op basis van ongespecificeerde, nader bij amvb te bepalen, private sancties, biedt onvoldoende waarborg voor een dergelijke terughoudend gebruik van deze figuur. De Afdeling adviseert de tekst van het voorgestelde artikel 172a, tweede lid, Gemeentewet toe te spitsen op die sancties van private organisaties waarvan de noodzaak in de toelichting dragend gemotiveerd kan worden.

#### 4. Strafrechtelijk gebiedsgebod

De strafrechter kan thans bij de veroordeling wegens een strafbaar feit drie soorten vrijheidsbeperkende maatregelen opleggen: een gebiedsverbod, een contactverbod en een meldingsplicht. Voorgesteld wordt daaraan een gebiedsgebod toe te voegen: een bevel aan de verdachte om 'op bepaalde tijdstippen of gedurende een bepaalde periode op een bepaalde locatie aanwezig te zijn'.<sup>15</sup> Uit de toelichting blijkt dat het kan gaan om een gebod zich in de eigen woning op te houden. Het betreft hier derhalve een vorm van huisarrest.<sup>16</sup> Het gebiedsgebod kan volgens de toelichting voorzien in een leemte, nu in de praktijk al een gebiedsgebod wordt geconstrueerd door een gebiedsverbod op te leggen voor een hele gemeente of heel Nederland, met uitzondering van het erf en de woning van de veroordeelde.<sup>17</sup>

De Afdeling merkt op dat een gebiedsgebod een wezenlijk ander karakter draagt dan de bestaande vrijheidsbeperkende maatregelen.<sup>18</sup> Een gebieds- of contactverbod houdt in dat de betrokkene zich overal mag ophouden, behalve op bepaalde plaatsen of in de buurt van bepaalde personen. Een meldingsplicht is een gebod zich naar een bepaalde plaats te begeven, maar is in de tijd beperkt: na de melding kan de betrokkene weer zijns wegs gaan. Een gebiedsgebod, met name als dat iemands bewegingsruimte beperkt tot de eigen woning, kan in dat licht bezien een aanzienlijk verdergaande beperking van de bewegingsvrijheid met zich meebrengen dan een gebiedsverbod. Volgens de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens kan een verbod om de eigen woning te verlaten, ook voor een korte periode, een vorm van vrijheidsontneming zijn in de zin van artikel 5 EVRM en niet slechts vrijheidsbeperking in de zin van Artikel 2, Vierde Protocol bij het EVRM.<sup>19</sup> De toelichting gaat echter alleen in op de verhouding van het voorstel tot het laatstgenoemde artikel.

Of sprake is van vrijheidsontneming in de zin van artikel 5 EVRM is blijkens de rechtspraak van het EHRM afhankelijk van verschillende criteria, zoals het type, de duur, de effecten en de wijze van tenuitvoerlegging van een maatregel. Het gaat om de intensiteit van de maatregel, niet zozeer om de aard ervan.<sup>20</sup> Volgens de memorie van toelichting bij het voorliggende wetsvoorstel kan het gebiedsgebod worden gebruikt voor de duur van bepaalde voetbalwedstrijden, voor de uren rond de oudjaarsviering of tijdens de uitgaansuren. Die beperking blijkt echter niet uit de voorgestelde wettekst. Het artikel volstaat met een algemene aanduiding: het gebod houdt in dat betrokkene 'op bepaalde tijdstippen' of 'gedurende een bepaalde periode' op een 'bepaalde locatie' aanwezig moet zijn. In beginsel laat de voorgestelde regeling toe dat het gebiedsgebod geldt voor een onafgebroken periode van vijf jaar. De Afdeling concludeert hieruit dat het voorgestelde artikel zodanig veel ruimte

<sup>14</sup> Toelichting, § 3.3 (Versterking stadionverbod KNVB of voetbalclub).

<sup>15</sup> Voorgesteld artikel 38v, tweede lid, aanhef en onderdeel c, van het Wetboek van Strafrecht.

<sup>16</sup> Toelichting, § 4.1 (Gebiedsgebod).

<sup>17</sup> Toelichting, § 4.1 (Gebiedsgebod).

<sup>18</sup> § 4.1 van de toelichting wijst op de al bestaande mogelijkheid een gebiedsgebod op te leggen als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf. Bij de invoering van de vrijheidsbeperkende maatregel is er echter bewust van afgezien om een gebiedsgebod op te nemen, omdat er een wezenlijk verschil in karakter is tussen maatregelen en bijzondere voorwaarden.

<sup>19</sup> EHRM 6 november 1980, 7367/76 (Guzzardi / Italië), zie ook EHRM 2 november 2006, 69966/01 (Dacosta Silva / Spanje), § 44 (huisarrest voor zes dagen).

<sup>20</sup> EHRM 6 november 1980, 7367/76 (Guzzardi / Italië).



laat dat op grond hiervan maatregelen kunnen worden opgelegd, die zijn te kwalificeren als vrijheidsontneming in de zin van artikel 5 EVRM.<sup>21</sup>

Gezien het potentieel ver strekkende karakter van de voorgestelde bevoegdheid geldt voor de noodzaak daarvan een relatief zware bewijslast. Dit geldt te meer omdat, zoals de toelichting vermeldt<sup>22</sup>, een gebiedsgebod ook bij lichte(re) strafbare feiten zal mogen worden opgelegd.<sup>23</sup> In dat licht bezien maakt de voorgestelde bepaling een veel verdergaande toepassing mogelijk dan nodig is voor het doel van de Wet mbveo: het bestrijden van groepsoverlast in de openbare ruimte. Dit zou anders zijn indien de wet concreet zou bepalen voor welke doelen de maatregel kan worden opgelegd, welke ruimtelijke beperkingen mogelijk zijn en voor welke (korte) periodes de maatregel kan worden opgelegd. Een zodanige precisering van de wettekst zou ook in overeenstemming zijn met de toelichting. Zoals hiervoor vermeld richt deze zich klaarblijkelijk op maatregelen voor de korte duur van bepaalde evenementen (bijv. voetbalwedstrijden, oudejaarsviering).

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande in de toelichting in te gaan op de verhouding tussen het voorgestelde gebiedsgebod en artikel 5 EVRM en mede met het oog daarop het voorstel nader toe te spitsen op een gebiedsgebod dat in duur en intensiteit beperkt is.

## 5.

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,  
J.P.H. Donner.*

<sup>21</sup> Onder omstandigheden kan ook ophouding van niet langer dan 30 minuten gezien worden als vrijheidsontneming (EHRM 12 januari 2010, 4158/05, Gillan en Quinton / Verenigd Koninkrijk. Aan de andere kant heeft het EHRM in de zaak Austin / Verenigd Koninkrijk een bestuurlijke ophouding van 7 uur gezien de specifieke omstandigheden van het geval juist niet gekwalificeerd als vrijheidsontneming in de zin van artikel 5 EVRM (EHRM 15 maart 2012, 39692/09, 40713/09 en 41008/09, Austin e.a. / Verenigd Koninkrijk). Zie ook EHRM 29 januari 2008, 13229/03 (Saadi / Verenigd Koninkrijk) over de vraag onder welke omstandigheden de vrijheidsbeneming 'noodzakelijk' moet zijn voor de in artikel 5 EVRM aangegeven doelen.

<sup>22</sup> Toelichting, par. 4.1. (Gebiedsgebod).

<sup>23</sup> De verhouding tussen de zwaarte van het strafbare feit en die van de opgelegde maatregel is ook aan de orde geweest in het wetsvoorstel langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking, waarover de Afdeling advisering op 31 juli 2013 advies heeft uitgebracht. De regering stelt in de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel dat de zwaardere modaliteiten van de in dat wetsvoorstel opgenomen maatregelen, slechts voor zwaardere delicten worden opgelegd. Dat betreft dan ook de maatregelen die feitelijk leiden tot vrijheidsontneming, vallen onder de reikwijdte van artikel 5 EVRM [zaak no. W03.13.0153].



---

**Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State  
betreffende no. W03.13.0354/II**

- In § 3.1 (First offenders) van de toelichting niet verwijzen naar de zaak Labita t. Italië, nu die een andere context heeft dan het burgemeestersbevel: het betrof verdenking van lidmaatschap van een maffia-achtige organisatie.





## Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van de Gemeentewet en het Wetboek van Strafrecht ter aanscherping van de maatregelen ter bestrijding van voetbalvandalisme en ernstige overlast

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de mogelijkheden tot het opleggen en handhaven van gebiedsgerichte maatregelen op grond van de artikelen 172a van de Gemeentewet en 38v van het Wetboek van Strafrecht uit te breiden, opdat overlast, waaronder voetbalvandalisme, en belastend gedrag jegens personen, effectiever kan worden voorkomen of beëindigd;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

### ARTIKEL I

Artikel 172a van de Gemeentewet wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid wordt als volgt gewijzigd:

- a. In de aanhef vervalt 'herhaaldelijk'.
- b. De puntkomma aan het slot van onderdeel b wordt vervangen door een komma.
- c. In onderdeel c wordt 'op bepaalde plaatsen' vervangen door: op of vanaf bepaalde plaatsen.

2. Onder vernummering van het tweede tot en met zevende lid tot vierde tot en met negende lid, worden twee leden ingevoegd, luidende:

2. De burgemeester kan tevens een bevel geven aan een persoon aan wie door een private organisatie een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen sanctie is opgelegd, wegens gedrag dat bij de burgemeester de ernstige vrees doet ontstaan dat die persoon de openbare orde zal verstoren.
3. De burgemeester van een andere gemeente kan een burgemeester verzoeken om een persoon tevens namens hem een overeenkomstig bevel te geven, indien de burgemeester die het bevel geeft, de ernstige vrees heeft dat die persoon ook in de andere gemeente de openbare orde zal verstoren. Het verzoek bevat een aanduiding van de objecten of gebieden waar de aanwezigheid van die persoon niet gewenst is en van de tijdstippen of perioden waarvoor het bevel geldt. De burgemeester zendt een afschrift van het bevel dat hij namens een andere burgemeester heeft gegeven, aan die burgemeester.

3. Het vierde lid (nieuw) komt te luiden:

4. Van een bevel zich te melden in een andere gemeente, wordt tijdig mededeling gedaan aan de burgemeester van die gemeente.

4. Het zesde lid (nieuw) komt te luiden:

6. Het bevel geldt voor:
  - a. een door de burgemeester vast te stellen periode van ten hoogste drie maanden, in welk geval het bevel ten hoogste driemaal kan worden verlengd met een door de burgemeester vast te stellen periode van telkens ten hoogste drie maanden, of
  - b. door de burgemeester vast te stellen tijdstippen of perioden, verspreid over ten hoogste negentig dagen binnen een tijdvak van ten hoogste twaalf maanden.

### ARTIKEL II

Artikel 38v van het Wetboek van Strafrecht wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder verlettering van onderdeel c tot onderdeel d, wordt in het tweede lid een onderdeel ingevoegd, luidende:



- 
- c. op bepaalde tijdstippen of gedurende een bepaalde periode op een bepaalde locatie aanwezig te zijn,.

2. In het derde lid wordt 'twee jaren' vervangen door: vijf jaren.

### **ARTIKEL III**

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

*De Minister van Veiligheid en Justitie,*

*De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,*



## MEMORIE VAN TOELICHTING

### 1. Inleiding

Met ingang van 1 september 2010 is de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast<sup>1</sup> – ook wel de ‘Voetbalwet’ genoemd – in werking getreden. De toen geïntroduceerde maatregelen – die deel uitmaken van een breder pakket van maatregelen – zijn bij de aanpak van structurele overlast belangrijke instrumenten. Uit de hierna nog te bespreken monitoren en de evaluatie van de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (hierna: de Wet mbveo) kan worden afgeleid dat er met het beschikbare instrumentarium een robuust stelsel staat en dat daarvan in de praktijk gebruik wordt gemaakt. Met name de toepassing van bevoegdheden door de burgemeester bij de aanpak van (wijk)overlast en de toepassing van de gedragsaanwijzing (op grond van artikel 509hh van het Wetboek van Strafvordering) door de officier van justitie, blijken succesvol. In de praktijk zijn echter ook knelpunten ervaren. Vanuit de praktijk zijn door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), verschillende gemeenten en de KNVB knelpunten aangedragen. Uit de twee monitoren van de Wet mbveo, uitgevoerd door de Inspectie Veiligheid en Justitie, kwam naar voren dat aanscherping van de instrumenten uit de Wet mbveo wenselijk is om met name voetbaloverlast effectiever te kunnen aanpakken.<sup>2</sup> Ook de evaluatie van de Wet mbveo biedt aanknopingspunten voor verbeteringen.

In het voorjaar van 2012 is de Wet mbveo, mede naar aanleiding van een aantal ernstige incidenten rondom het betaald voetbal, vervroegd geëvalueerd. De resultaten van de evaluatie zijn op 4 september 2012 aan de Tweede Kamer gezonden.<sup>3</sup> In de evaluatie is niet alleen gekeken naar de maatregelen uit de Wet mbveo, maar naar het gehele instrumentarium om overlast, waaronder voetbalvandalisme, aan te pakken. Een van de conclusies van dit evaluatieonderzoek is dat er behoefte is aan een aanscherping van bestaande instrumenten. De onderzoekers concluderen dat de huidige termijnen van de maatregelen te kort zijn om effectief te kunnen zijn, met name als het gaat om voetbaloverlast.<sup>4</sup> Daarnaast maken de onderzoekers er melding van dat het door burgemeesters – vooral bij voetbalgerelateerde overlast – als problematisch wordt ervaren dat de bevoegdheden uit artikel 172a van de Gemeentewet niet kunnen worden ingezet tegen ‘first offenders’.<sup>5</sup> In reactie op de evaluatie zijn in de hiervoor genoemde brief van 4 september 2012 diverse maatregelen aangekondigd om deze knelpunten weg te nemen, waaronder een wetswijziging.<sup>6</sup> Deze maatregelen vonden mede hun basis in de initiatiefnota van de leden De Mos, Van Dekken en Çörüz over maatregelen ter bestrijding van voetbalvandalisme.<sup>7</sup> In het regeerakkoord is het belang van de bestrijding van voetbaloverlast opnieuw bevestigd en zijn verdere maatregelen aangekondigd.

Dit wetsvoorstel voorziet – in lijn met de eerdergenoemde brief en het regeerakkoord – in de aanpassingen om de in de praktijk en de evaluatie gesignaleerde knelpunten weg te nemen. In de eerste plaats bevat dit wetsvoorstel diverse wijzigingen van artikel 172a van de Gemeentewet. Voorgesteld wordt dat de burgemeester ook aan zogeheten ‘first offenders’ voor een langere duur een burgemeestersbevel kan geven, inhoudende een gebiedsverbod, groepsverbod of een meldplicht. Ook wordt voorgesteld dat een burgemeester die een maatregel oplegt om verstoring van de openbare orde in zijn gemeente te voorkomen, op verzoek van een burgemeester een vergelijkbare maatregel direct ook kan opleggen ter voorkoming van verstoring van de openbare orde in de andere gemeente. Het voorstel maakt het voorts mogelijk voor burgemeesters om een door de KNVB of een voetbalclub opgelegd stadionverbod te ‘versterken’ met een gebiedsverbod, groepsverbod of meldplicht, en om een burgemeestersbevel op grond van artikel 172a van de Gemeentewet voor een niet-aaneengesloten periode op te leggen. Daarnaast introduceert dit wetsvoorstel een (expliciete) mogelijkheid om meldplichten anders dan door een melding op één bepaalde plaats ten uitvoer te leggen; deze wijziging vloeit voort uit de wens uit de praktijk om nieuwe technische mogelijkheden te kunnen benutten om de uitvoering van de meldplicht te verbeteren. Tot slot kan een burgemeester die de uitvoering van de meldplicht in een andere gemeente situeert, volstaan met een mededeling daarvan aan de burgemeester van die gemeente. In de tweede plaats wordt artikel 38v van het Wetboek van Strafrecht gewijzigd: het wordt mogelijk dat

<sup>1</sup> Wet van 7 juli 2010 tot wijziging van de Gemeentewet, het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering 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) (Stb. 2010, 325).

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2010/11, 31 467, nr. J met bijlage en Kamerstukken II 2011/2012, 25 232, nr. 61 met bijlage.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2011/12, 25 232, nr. 61 met bijlage.

<sup>4</sup> Zie de evaluatie van de Wet mbveo, bijlage bij Kamerstukken II 2011/12, 25 232, nr. 61, par. 4.2.6 en 6.2.2.

<sup>5</sup> Zie de evaluatie van de Wet mbveo, bijlage bij Kamerstukken II 2011/12, 25 232, nr. 61, par. 4.2.4 en 6.2.2.

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2011/12, 25 232, nr. 61.

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33 281, nr. 2.



de rechter een gebiedsgebod oplegt, en de maximale duur van de rechterlijke vrijheidsbeperkende maatregel wordt verhoogd van twee naar vijf jaar.

De nadruk in dit wetsvoorstel ligt op een verscherpte aanpak van voetbalgerelateerde misdragingen door het creëren van ruimere mogelijkheden om maatregelen te treffen ter voorkoming van misstanden rond voetbalwedstrijden. In de onderliggende teksten worden om die reden vooral voorbeelden gegeven binnen de sfeer van voetbalgerelateerde wanordelijkheden. De Wet mbveo bevat evenwel bevoegdheden van algemene aard, en dat geldt uiteraard ook voor de voorgestelde wijzigingen: de inzet van maatregelen uit die wet is niet beperkt tot misdragingen met betrekking tot voetbal. ervan is niet beperkt tot misdragingen met betrekking tot voetbal. Ook rond andere sporten (bijvoorbeeld kickboksen) of evenementen (bijvoorbeeld jaarlijkse kermis, Koninginnedag, Oud & Nieuw) en bij wijkoverlast zouden deze bevoegdheden kunnen worden ingezet, mits aan de gestelde voorwaarden is voldaan.

## 2. Private, bestuursrechtelijke en strafrechtelijke aanpak voetbalvandalisme

Voetbalhooligans kunnen door private organisaties zoals de KNVB en de voetbalclubs, door de burgemeester en door het openbaar ministerie worden aangepakt.

Voorop staat dat het bewaken van het ordelijk verloop van voetbalwedstrijden, het voorkómen van wanordelijkheden en het weren van voetbalhooligans in de eerste plaats een taak is voor de voetbalclubs en de KNVB. Deze beschikken daartoe over verschillende instrumenten, waaronder het stadionverbod. Bij overtreding van een dergelijk stadionverbod worden door de KNVB boetes opgelegd en kan een strafvervolgning worden ingesteld.

Wanneer voetbalhooligans rondom het stadion overlast veroorzaken, waardoor de openbare orde wordt verstoord, kan ook de burgemeester optreden. De burgemeester ontleent daarvoor bevoegdheden aan onder andere de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) en de artikelen 172 en 172a van de Gemeentewet. Op grond van dit laatste artikel kan hij een burgemeestersbevel geven, inhoudende een gebiedsverbod, groepsverbod of meldplicht voor een periode van drie maanden met de mogelijkheid dit bevel te verlengen tot een jaar. Daarnaast kan de gemeente – via de vergunningsvoorwaarden – optreden tegen voetbalclubs die onvoldoende maatregelen treffen om het voetbalvandalisme te beteugelen.

Voor het strafrecht is met name een rol weggelegd wanneer de overlast bestaat uit of samengaat met strafbare feiten. Gedacht kan daarbij worden aan openlijke geweldpleging (artikel 141 Wetboek van Strafrecht; WvSr), vernieling (artikel 171 WvSr), mishandeling (artikel 300 e.v. WvSr) en straatschenderij / baldadigheid (artikel 424 WvSr). De officier van justitie kan indien het gaat om een strafbaar feit waarop niet meer dan zes jaar gevangenisstraf is gesteld, een strafbeschikking opleggen, waarbij hij onder andere een gebiedsverbod of meldplicht kan opleggen. Ook kan de officier van justitie wanneer sprake is van enig strafbaar feit, een vervolging instellen. Hij kan in dat geval – vooruitlopend op een rechterlijke veroordeling – op grond van artikel 509hh van het Wetboek van Strafvordering ter beëindiging van de ernstige overlast een gedragsaanwijzing geven, inhoudende een gebiedsverbod, contactverbod en/of meldplicht. Dit zal vooral aan de orde zijn, wanneer de verdachte niet in voorlopige hechtenis is genomen. Wanneer de officier van justitie een gebiedsverbod heeft opgelegd, zal de burgemeester geen gebiedsverbod of groepsverbod opleggen voor datzelfde gebied (zie artikel 172a, derde lid, van de Gemeentewet). Tot slot wordt gewezen op artikel 38v van het Wetboek van Strafrecht. Deze bepaling geeft de strafrechter de mogelijkheid om bij de veroordeling een gebiedsverbod, contactverbod of meldplicht op te leggen.

## 3. Wijzigingen artikel 172a van de Gemeentewet

Op grond van het huidige artikel 172a van de Gemeentewet kan de burgemeester aan 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, bij ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde een burgemeestersbevel opleggen, inhoudende een gebiedsverbod, een groepsverbod of een meldplicht. Hij kan deze maatregelen ook combineren. Het bevel geldt voor een door de burgemeester vast te stellen periode van ten hoogste drie maanden en kan ten hoogste drie maal worden verlengd met een door de burgemeester vast te stellen periode van ten hoogste drie maanden. Op grond van nieuwe feiten en omstandigheden kan een burgemeester het bevel wijzigen, zowel ten nadele als ten gunste van de betrokkene.

Uit de twee monitoren en de evaluatie van de Wet mbveo hebben wij de conclusie getrokken dat er beleidsmatig nog winst is te boeken bij de aanpak van voetbalgerelateerde misdragingen, maar dat het daartoe ook gewenst is de wet op onderdelen aan te passen. De voorgestelde wijzigingen worden hieronder besproken. De beleidsmaatregelen worden niet in deze toelichting uitgewerkt: deze worden in periodieke overleggen tussen het ministerie van Veiligheid en Justitie met de KNVB, politie, gemeenten en OM besproken en in concrete acties omgezet.



### 3.1 First offenders

Omdat in artikel 172a het woord 'herhaaldelijk' is opgenomen, kan een burgemeester op grond van de huidige wetgeving ten aanzien van personen waarvan voor de eerste keer wordt vastgesteld dat zij de openbare orde hebben verstoord (verder: first offenders) slechts maatregelen nemen om te verhinderen dat zij overlast veroorzaken op grond van artikel 172 van de Gemeentewet (de zogenaamde lichte bevelsbevoegdheid) of op grond van de APV. Hierdoor kan een burgemeester een first offender, ook als deze de openbare orde ernstig heeft verstoord, slechts één of twee voetbalwedstrijden uit de omgeving van het voetbalstadion weren, zonder dat hij daarbij een meldplicht kan opleggen. Een persoon die bijvoorbeeld voor het eerst betrapt wordt op het gooien van stenen naar de politie of 'vijandige' supporters, kan geen langdurig gebiedsverbod of meldplicht op grond van artikel 172a worden opgelegd vanwege de eis van herhaaldelijkheid. Dit bemoeilijkt doeltreffend optreden om overlast en de schade die daarvan het gevolg kan zijn, te voorkomen of te beëindigen. Daarom wordt voorgesteld in artikel 172a, eerste lid, van de Gemeentewet het woord 'herhaaldelijk' te schrappen. Dit komt tegemoet aan de wens van de burgemeesters die het – vooral bij voetbalgerelateerde overlast – als problematisch ervaren dat de bevoegdheden uit artikel 172a niet kunnen worden ingezet tegen first offenders.<sup>8</sup> Door dit nu wel mogelijk te maken kan aan first offenders een langduriger gebiedsverbod (drie maanden, te verlengen tot een jaar respectievelijk negentig dagen verspreid over een jaar) of een meldplicht worden opgelegd. Ook maakt artikel 172a van de Gemeentewet het mogelijk een groepsverbod op te leggen.

De voorgestelde wijziging wat betreft first offenders laat onverlet de mogelijkheid dat jegens hen maatregelen worden genomen op grond van artikel 172 van de Gemeentewet of de APV. De burgemeester zal steeds in het concrete geval afwegen welke maatregel hij aangewezen acht en daarbij rekening moeten houden met de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit: hij zal moeten motiveren waarom hij voor een bepaald type maatregel heeft gekozen, en voor de modaliteit daarbinnen. Bij first offenders kan de eis van dossieropbouw, opgevat als een stapeling van feiten, per definitie niet gelden. In dat geval zal de ernst van het feit, in combinatie met een inschatting van de kans op herhaling, bepalend zijn voor de vraag of een maatregel kan worden opgelegd. Indien een first offender zich schuldig maakt aan een ernstig feit (bijvoorbeeld het in de buurt van het stadion voor of na de wedstrijd gooien van stenen of vuurwerk naar de politie of naar de supporters van de tegenpartij) en er aannemelijke kans is op herhaling, dan is een maatregel gerechtvaardigd. Het dossier is in dat geval niet omvangrijk, en het samenstellen kost relatief weinig moeite. Bij één licht vergrijp ligt een maatregel op grond van dit artikel niet direct in de rede – en zeker niet in een zware modaliteit. Een burgemeester kan overigens wel na een relatief licht vergrijp besluiten tot een lichtere maatregel, zodat hij een duidelijk signaal afgeeft dat dergelijk gedrag niet wordt getolereerd. Wordt het gedrag desondanks herhaald, dan kan een zwaardere maatregel gerechtvaardigd zijn. Ook kunnen minder ernstige feiten bij elkaar worden opgeteld; dan is het bestanddeel 'herhaaldelijk' vervuld, en is er geen sprake meer van een first offender. Dit kan aldus onder omstandigheden een andere, strengere aanpak opleveren dan verwoord in de memorie van toelichting bij de totstandkoming van de Wet mbveo: daar werd een dergelijk feit gekwalificeerd als een *aanwijzing* voor een herhaling.<sup>9</sup> Fout gedrag moet in onze optiek waar mogelijk direct worden gecorrigeerd, en herhaling moet juist worden voorkomen. De voorgestelde aanpak van first offenders draagt daaraan bij.

De voorgestelde wijziging biedt de burgemeester in aanvulling op het bestaande instrumentarium een extra mogelijkheid om, toegespitst op specifieke feiten en omstandigheden, te reageren en overlast doeltreffend te voorkomen en te beëindigen. In het licht van de beperkingen op de bewegingsvrijheid zoals neergelegd in artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM merken wij op dat de beperking op de bewegingsvrijheid allereerst bij wet moet zijn voorzien. Het voorgestelde artikel 172a van de Gemeentewet verwijst naar 'een persoon die individueel of groepsgewijs de openbare orde heeft verstoord of daarbij een leidende rol heeft gehad'. Op zichzelf genomen voldoet de tekst van artikel 172a niet aan de eis van voldoende voorzienbaarheid voor de burger om daarop precies zijn gedrag te kunnen afstemmen, nu daarin een algemene grondslag is vastgelegd voor de bevoegdheden van de burgemeester en de omstandigheden waaronder hij deze kan uitoefenen. Dat behoeft evenwel geen probleem te zijn indien de burgemeester met voldoende beweegredenen en feiten kan onderbouwen waarom hij in het concrete geval een gebiedsverbod, groepsverbod of meldplicht oplegt (zo ook het EHRM in *Landvreugd t. Nederland*, EHRM 4 juni 2002). De burgemeester kan zijn bevoegdheid ten aanzien van de first offender inzetten onder de voorwaarden dat sprake is van ernstige overlast, en er moet ernstige vrees zijn voor verdere versterking van de openbare orde. De beperking van de bewegingsvrijheid zoals neergelegd in dit wetsvoorstel dient een legitiem doel, te weten het belang van de handhaving van de openbare orde zoals ook is genoemd in artikel 2 van het Vierde Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Daarnaast kan worden opgemerkt dat ook andere burgers bij voetbalrellen ernstig worden belast of beperkt in hun woongenot of persoonlijke levenssfeer door het geweld in de omgeving van het voetbalstadion of het centrum van de stad.

<sup>8</sup> Zie de evaluatie van de Wet mbveo, bijlage Kamerstukken II 2011/12, 25 232, nr. 61, p. 54–55.

<sup>9</sup> Kamerstukken II 2007/08, 31 467, nr. 3, p. 6





Hetzelfde geldt voor wijkbewoners in geval van overlast in de wijk en voor bezoekers van evenementen, die ongestoord van dat evenement willen genieten. Onder die omstandigheden komen aldus rechten van derden in beeld, die eveneens een legitieme basis voor de inzet van de maatregelen conform artikel 2 van het Vierde Protocol vormen. De beperking van het recht op bewegingsvrijheid dient vervolgens noodzakelijk te zijn in een democratische samenleving. Van de noodzaak tot aanscherping van de bestaande wet is in casu sprake: er is blijkens de bevindingen in het evaluatieonderzoek en de twee monitoren van de Inspectie Veiligheid en Justitie een dringende maatschappelijke behoefte om ook first offenders aan te kunnen pakken. Uit de tweede monitor en de evaluatie komt naar voren dat gemeenten sterke behoefte hebben om de wet sneller en vaker in te zetten maar dat gemeenten hierin worden beperkt door het vereiste van herhaaldelijkheid. Zonder de eis van herhaaldelijkheid zal de ernstige overlast in sommige gevallen effectiever kunnen worden bestreden en hoeft niet te worden gewacht op meer feiten voordat kan worden overgegaan tot maatregelen. Zoals hierboven al vermeld blijkt dat met name bij voetbalvandalisme opgepakte overlastgevers first offenders te zijn. Op basis van de huidige wet kan niet worden opgetreden waardoor gemeenten slechts kortdurende maatregelen kunnen nemen op grond van de APV of de lichte bevelsbevoegdheid (artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet).<sup>10</sup>

De burgemeester dient voorafgaand aan het opleggen van de preventieve maatregelen aan first offenders een zorgvuldige inschatting te maken van de situatie, die de maatregel daadwerkelijk rechtvaardigt (*Labita t. Italië*, EHRM 6 april 2000). Voetbalgerelateerd geweld veroorzaakt in gemeenten ernstige en vaak ook structurele overlast. Het aanpakken van first offenders beantwoordt aan een breed gevoelde maatschappelijk behoefte aan meer veiligheid bij voetbalwedstrijden. Veiligheid in de openbare ruimte is een kerntaak van de overheid. Het moet tijdens voetbalwedstrijden veiliger worden rond het voetbalstadion. Soms is de veiligheid ook in het centrum van de stad of rond het treinstation in het geding. Het daadkrachtig aanpakken van ernstige overlast, agressie, geweld en criminaliteit vraagt om een zichtbaar, gezaghebbend en doortastend optreden door de burgemeester en politie. First offenders moeten zoveel mogelijk ontmoedigd worden in herhaling te vallen om te voorkomen dat zij zich verder ontwikkelen tot hooligans. De voorgestelde aanpak van first offenders is, gelet op de uitkomsten van de bevindingen in de praktijk, proportioneel wanneer de ernst van de inbreuk in relatie staat tot de zwaarte van het belang dat met de inbreuk wordt gediend. De bevoegdheid kan enkel worden toegepast indien een persoon ernstige overlast veroorzaakt dan wel bij wie zich ernstig belastend gedrag jegens personen (dreigt) voor te doen. De proportionaliteitsbeoordeling vereist dat het individuele belang bij bewegingsvrijheid in het concrete geval wordt afgewogen tegen het algemene belang bij openbare orde in de publieke ruimte. De procedure is omkleed met voldoende waarborgen; betrokkene kan zich tot de bestuursrechter wenden als deze het met de opgelegde maatregel niet eens is. De maatregel is op juiste en adequate wijze bekendgemaakt aan de betrokkene (*Raimondo t. Italië*, EHRM 22 februari 1994). Ook zijn er voldoende mogelijkheden om tussentijds de vrijheidsbelemmerende maatregelen ten gunste te herzien of in te trekken (huidig zevende lid; na vernummering negende lid), hetgeen zeker van belang is wanneer de maatregel relatief lang duurt en diep ingrijpt in de bewegingsvrijheid (*Villa t. Italië*, EHRM 20 april 2010). De wijziging van het huidige artikel 172a Gemeentewet is op grond van de hiervoor gegeven overwegingen proportioneel. Ten slotte zij nog gewezen op artikel 21, eerste lid, van het EU-Werkingsverdrag vanwege de mogelijk internationale context die aan de orde kan zijn (indien de wet wordt toegepast op bezoekers van voetbalwedstrijden die afkomstig zijn uit een EU-lidstaat).<sup>11</sup> Volgens deze bepaling komt aan onderdanen van een lidstaat van de Europese Unie, in hun hoedanigheid van burgers van de Europese Unie, het recht toe om vrij op het grondgebied van de (andere) lidstaten te reizen en te verblijven 'onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij de verdragen en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld'. Daarnaast heeft de EU-wetgever in Richtlijn 2004/38 nadere voorwaarden gesteld.<sup>12</sup> Deze bepaalt dat ook de lidstaten zelf beperkingen en voorwaarden kunnen stellen aan de uitoefening van het recht tot vrij verblijf en reizen. Openbare orde en veiligheid is daarbij een van de belangen op grond waarvan het vrij verkeer van personen kan worden beperkt. Volgens artikel 27 van de richtlijn dienen maatregelen die dat oogmerk hebben, te voldoen aan de eis van proportionaliteit en te zijn gebaseerd op het gedrag van de betrokken personen. De in het wetsvoorstel voorgestelde verruimingen kunnen de bewegingsvrijheid beperken, maar passen wel binnen de beperkingsgronden van artikel 21 EU-Werkingsverdrag in samenhang met artikel 27 van de genoemde richtlijn. Er is immers sprake van gedragingen van betrokkene die de openbare orde en veiligheid aantasten. De proportionaliteitstoets roept geen andere vragen op dan die welke hiervoor reeds in verband met de toetsing aan het EVRM zijn beantwoord.

<sup>10</sup> Zie de tweede monitor van de Wet mbveo 'Toepassingen in de praktijk 2012', bijlage Kamerstukken II 2011/12, 25 232, nr. 61, p. 64 en de evaluatie van de Wet mbveo, bijlage Kamerstukken II 2011/12, 25 232, nr. 61, p. 54-55 en p. 84.

<sup>11</sup> Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

<sup>12</sup> Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PbEU 2004, 158).





### 3.2 Maatregelen met betrekking tot uitwedstrijden

Door de burgemeesters die een betaald voetbalorganisatie (BVO) in hun gemeenten hebben (BVO-burgemeesters), is met klem verzocht het mogelijk te maken dat een burgemeesterlijke maatregel, in het kader van voetbalongeregeldheden opgelegd op basis van artikel 172a Gemeentewet, niet beperkt blijft tot de thuiswedstrijden van de BVO, maar ook werking heeft tijdens uitwedstrijden. Deze wens hebben wij gehonoreerd, om te bevorderen dat overlastgevers efficiënt en effectief kunnen worden aangepakt. Daarom wordt het mogelijk gemaakt dat een burgemeester die een ordeverstoorder een bevel geeft als bedoeld in artikel 172a, eerste lid, dezelfde ordeverstoorder in diezelfde beschikking *tevens namens* een burgemeester die daarom op voorhand heeft verzocht, een overeenkomstig bevel geeft, indien hij de ernstige vrees heeft dat betrokkene ook in de gemeente van die andere burgemeester de openbare orde zal verstoren. Het gaat dan dus om twee (of meer) bevelen in één beschikking, en niet om één bevel '*mede namens*' een andere burgemeester.

Door deze mogelijkheid wettelijk te regelen, is er geen twijfel over de toepasbaarheid van deze constructie, die trekken heeft van mandaat aan een niet-ondergeschikte. Doordat de toepassing uitsluitend mogelijk is op basis van een verzoek van een burgemeester, en de verzoekende burgemeester formeel degene is die het 'tweede' bevel geeft, is duidelijk dat er bij toepassing van deze constructie geen sprake van is dat een burgemeester een bevel geeft dat zich uitstrekt tot het grondgebied van een andere gemeente: iedere burgemeester blijft zelf verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde in zijn gemeente – ook al beoordeelt hij in deze constructie niet zelf het individuele geval. Maar aangezien de BVO-burgemeesters regelmatig met elkaar overleggen en in grote lijnen hetzelfde denken over de aanpak van hooligans, is het in casu verantwoord als een burgemeester zich laat leiden door het oordeel van een andere ambtsdrager. Feitelijk doet de verzoekende burgemeester hetzelfde als hij een maatregel of straf, opgelegd wegens een eerdere misdrijving elders, meetelt in het dossier op basis waarvan een maatregel wordt getroffen. Dat is een erkende praktijk.

Het voorgestelde derde lid is een facultatieve bepaling: een burgemeester is vrij of hij een andere burgemeester zal verzoeken *tevens namens* hem een bevel te geven. Hij blijft uiteraard altijd bevoegd om dat zelf te doen. En een burgemeester tot wie een verzoek wordt gericht, is niet verplicht tot medewerking.

Een verzoek wordt op voorhand gedaan, en heeft effect vanaf het moment dat de maatregel die wordt opgelegd, door de desbetreffende burgemeester bekend wordt gemaakt bij degene die de maatregel krijgt opgelegd. Als een verzoek pas gedaan zou kunnen worden indien er in een concreet geval een bevel wordt overwogen, vereist dit contact en uitwisseling van informatie. Een deel van de 'winst' van de bepaling zou dan direct weer verdampen. Dat zou ook het geval zijn indien de burgemeester die het primaire bevel geeft, qua maatregel maatwerk zou moeten leveren voor de verzoekende burgemeester. Dat is niet de bedoeling. Dat betekent dat de verzoekende burgemeester zich ook wat betreft de inhoud van het bevel op voorhand laat leiden door de keuzes die de andere burgemeester maakt inzake de aard en de duur van de op te leggen maatregel(en). Wel levert hij de noodzakelijke lokale gegevens (zie hierna).

Ligt er een verzoek als hiervoor bedoeld, dan hoeft de burgemeester die ten aanzien van een relschopper een bevel overweegt voor de thuiswedstrijden van de club die in zijn gemeente is gevestigd, dus niet veel meer te doen dan bij de voorbereiding van het besluit te bezien of de relschopper in kwestie ook uitwedstrijden bezoekt, en bijvoorbeeld ook of dat in groepsverband gebeurt. De aard en ernst van de overlast, gecombineerd met kennis over het, al dan niet in groepsverband bezoeken van uitwedstrijden, kan grond zijn voor de ernstige vrees dat de overlastgever ook in de gemeente(n) die hij bij uitwedstrijden bezoekt, de orde zal verstoren. Is dat het geval, dan kan een burgemeester in de beschikking naast het bevel dat hij zelf geeft, *tevens* een bevel geven *namens* een andere burgemeester.

Een dergelijk bevel wordt aangeduid als 'overeenkomstig bevel'. Op belangrijke onderdelen (de persoon op wie het betrekking heeft, en de aard en de duur van de maatregel) is het gelijk aan het primaire bevel, maar er zijn uiteraard ook verschillen. Zo moet in de beschikking worden aangegeven op welke wijze de tenuitvoerlegging van de maatregel(en) moet plaatsvinden. Dit gebeurt door de burgemeester die de beschikking opstelt, aan de hand van de op grond van het (nieuwe) derde lid, tweede volzin, door de verzoekende burgemeester verstrekte gegevens over de objecten of gebieden in zijn gemeente waar de aanwezigheid van betrokkene niet gewenst is, en over de desbetreffende tijdstippen of perioden. Daarbij valt qua locatie te denken aan de naam van het voetbalstadion in kwestie (of een kermisterrein als het bijvoorbeeld traditionele vechtpartijen betreft), een aanduiding van het gebied eromheen en wellicht ook een nabijgelegen horecagelegenheid. De tijdsaanduiding zal veelal 'abstract' moeten zijn, omdat de concrete tijdstippen van wedstrijden nogal wisselend zijn; maar een aanduiding als 'van een half uur voor tot een half uur na de thuiswedstrijd van club X' is voldoende helder voor alle betrokkenen.

De tenuitvoerlegging van de maatregel verloopt niet wezenlijk anders dan als deze slechts voor één gemeente zou gelden. Zou er (ook) een meldplicht worden opgelegd, dan geldt die ook voor de uitwedstrijd in de gemeente van de verzoekende burgemeester.

Bezwaren tegen een opgelegde maatregel moeten worden ingebracht bij de burgemeester die formeel



het bevel heeft gegeven. Bij de constructie waarin tevens namens een 'andere' burgemeester een maatregel wordt opgelegd, is dus bepalend tegen welk deel van de beschikking het bezwaar zich richt. Richt het bezwaar zich alleen tegen het bevel van de burgemeester die de beschikking heeft ondertekend, dan moet men zich tot die burgemeester wenden. Is het bezwaar gericht tegen het bevel dat effect heeft in de gemeente van de andere burgemeester, of tegen diens verzoek om de constructie toe te passen, dan moet het bezwaar aan die andere burgemeester worden gericht.

### 3.3 Versterking stadionverbod KNVB of voetbalclub

Artikel 172a, eerste lid, van de Gemeentewet vereist voor het opleggen van een maatregel dat er ernstige vrees is voor *verdere* verstoring van de openbare orde. Dat veronderstelt een eerdere verstoring van de openbare orde. Een door de KNVB of een BVO opgelegd stadionverbod is een sanctie van een private organisatie, die zal zijn opgelegd wegens een misdrijving die heeft geleid tot schending van huisregels of van andere voorwaarden die zijn verbonden aan het bezoeken van een voetbalwedstrijd. Dat kan overigens heel wel gaan om een gedraging die feitelijk gezien ook een verstoring van de openbare orde was. Het oordeel daarover is evenwel niet aan een private organisatie, maar aan een burgemeester, een officier van justitie en uiteindelijk de rechter. Is een misdrijving door een burgemeester, officier of rechter gesanctioneerd wegens verstoring van de openbare orde, dan kan dat feit ten grondslag worden gelegd aan een bestuurlijke maatregel, omdat dan het bestanddeel van artikel 172a, eerste lid, is vervuld. Bij een 'slechts' door de KNVB of een BVO opgelegde sanctie is dat niet het geval. Dat betekent bijvoorbeeld dat zelfs bij ernstige wanordelijkheden in een voetbalstadion die niet publiekrechtelijk zijn gesanctioneerd, eerst moet worden afgewacht tot de persoon in kwestie ook buiten het stadion de openbare orde heeft verstoord alvorens een burgemeester kan optreden op basis van artikel 172a. Dit bemoeilijkt een doeltreffend preventief optreden. Dit wetsvoorstel bevat om die reden een nieuw (tweede) lid van artikel 172a van de Gemeentewet, op grond waarvan een door de KNVB of een voetbalclub opgelegd stadionverbod soms toch een voldoende grond kan vormen voor de burgemeester om een gebiedsverbod, meldplicht of groepsverbod op te leggen. Op deze wijze kan de burgemeester een stadionverbod dat is opgelegd door de KNVB of een voetbalclub, 'versterken'. Voorwaarde is wel dat er sprake moet zijn geweest van een gedraging die bij de burgemeester een 'ernstige vrees voor verstoring van de openbare orde' doet ontstaan. De openbare orde blijft op deze wijze voor de burgemeester het ijkpunt. Het is niet de bedoeling dat stadionverboden die zijn opgelegd in verband met gedragingen die, waren zij buiten het voetbalstadion gepleegd, geen aanleiding kunnen vormen voor een burgemeestersbevel, daartoe nu wel kunnen leiden. Een goed voorbeeld van privaatsanctioneerde gedragingen die ten grondslag kunnen worden gelegd aan een burgemeestersbevel, is een stadionverbod indien dat is opgelegd wegens vechten op de tribune of het gooien van vuurwerk naar een vak met supporters van de tegenpartij.

Zoals in de inleiding van deze toelichting vermeld, zien deze voorgestelde wijzigingen niet alleen op voetbaloverlast, maar op allerlei vormen van overlast. De formulering van dit lid is daarom in algemene bewoordingen gesteld. Om te voorkomen dat aan allerlei sancties van private organisaties een bestuurlijke maatregel kan worden gekoppeld, wordt bij algemene maatregel van bestuur vastgelegd welke (typen van) sancties door welke (typen van) private organisaties wegens welke (typen van) misdrijvingen kunnen worden gehanteerd als grondslag voor een bestuurlijke maatregel. In algemene zin kan worden gedacht worden aan misdrijvingen die zijn te kwalificeren als verstoring van de openbare orde. Naast de al genoemde stadionverboden kan gedacht worden aan een gebiedsverbod rondom een evenement, opgelegd door de organisator van dat evenement, of een horecaverbod.

### 3.4 Niet aaneengesloten uitvoering

Het huidige vierde lid van artikel 172a van de Gemeentewet regelt de duur van het bevel dat de burgemeester kan opleggen op grond van artikel 172a, eerste lid. De duur van dit bevel is thans gemaximeerd op drie maanden en kan zo nodig ten hoogste drie maal worden verlengd met een periode van telkens ten hoogste drie maanden. Uit de evaluatie is gebleken dat de ervaringen met dit bevel positief zijn waar het betreft de bestrijding van ernstige overlast met een min of meer continu karakter, zoals ernstige wijkoverlast. Uit de evaluatie is echter ook gebleken dat het preventieve effect van het bevel, gegeven naar aanleiding van ernstige overlast met een niet-continu, maar meer periodiek terugkerend karakter zoals thuiswedstrijden in het betaald voetbal, zeer beperkt is. Het houdt een hooligan ten hoogste slechts enkele thuiswedstrijden uit het risicogebied. Om effectief te zijn, moet de maatregel verlengd worden, maar ook dan betreft het telkens een periode van 'slechts' drie maanden. Voorgesteld wordt thans om artikel 172a zodanig te wijzigen dat het mogelijk wordt één bevel effect te laten hebben voor de duur van negentig verschillende dagen, verspreid binnen één jaar. Afhankelijk van de gekozen variant kan het gaan om enkele tijdstippen op een dag, of een aantal aaneengesloten uren per dag. Om het effect van een dergelijke maatregel niet te langdurig te laten zijn, telt een dag waarop een of meer plichten worden opgelegd mee als één dag, geldt een totale maximale duur van negentig dagen, wat aansluit bij de huidige duur van het bevel zonder verlenging,



en moeten deze negentig dagen binnen één jaar vallen.

### 3.5 Digitale meldplicht

Een van de bevelen die een burgemeester een overlastpleger kan geven, is dat hij zich in persoon op bepaalde tijdstippen moet melden op bepaalde plaatsen (de fysieke meldplicht). Voor de uitvoering van de meldplicht moeten de personen aan wie een meldplicht is opgelegd, zich doorgaans melden op het politiebureau. Andere locaties, zoals het gemeentehuis of bureau jeugdzorg, komen in de praktijk ook voor. In de eerdergenoemde evaluatie van de Wet mbveo<sup>13</sup> worden enkele alternatieven beschreven voor een dergelijke meldplicht 'op locatie'. Genoemd werden de 'digitale meldzuil' en de 'digitale aantoonplicht', hierna aangeduid als digitale meldplicht. Bij een digitale meldplicht kan worden gedacht aan de inzet van technische middelen, zoals een geavanceerde mobiele telefoon, die het mogelijk maken vast te stellen waar een bepaalde persoon zich op een bepaald moment bevindt. De meldplichtige moet zich dan op bepaalde tijdstippen via zijn mobiele telefoon melden, waarbij de politie bekijkt of deze persoon zich vanaf een bepaalde plek dan wel van buiten het 'verboden' gebied meldt. Omdat in de huidige wettekst is bepaald dat het melden *op* bepaalde plaatsen moet gebeuren, wordt nu voorgesteld in artikel 172a, eerste lid, onder c, van de Gemeentewet expliciet vast te leggen dat een meldplicht ook kan bestaan uit het zich *vanaf* bepaalde plaatsen melden. Het voordeel ten opzichte van de 'traditionele' meldplicht is dat de betrokkene zich niet op een bepaalde plaats hoeft te melden, zolang maar vastgesteld kan worden dat hij gedurende een bepaalde tijd (voldoende ver) verwijderd is van de plaats of het gebied waar zijn aanwezigheid niet gewenst is. Opgemerkt moet worden dat de mogelijkheden om op een alternatieve wijze te voldoen aan de meldplicht thans nog in de fase van ontwikkeling zijn. Momenteel wordt in opdracht van de KNVB een systeem ontwikkeld om via de telefoon te voldoen aan de meldplicht. Plaatsbepaling en vingerafdruk zorgen voor voldoende identificatie. De KNVB verwacht hiermee de door hem opgelegde stadionverboden te kunnen handhaven. In de loop van dit jaar zal een pilot worden gestart. Aan de hand van de resultaten van deze pilot wordt beslist of tot invoering van het systeem wordt overgegaan. Wanneer dergelijke ontwikkelingen voldoen aan de eisen van integriteit, haalbaarheid en uitvoerbaarheid, kan een door de burgemeester opgelegde meldplicht op een dergelijke wijze worden gehandhaafd. De voorgestelde wettekst biedt daarvoor dan de mogelijkheden. Voor de goede orde zij opgemerkt dat de mogelijkheid om iemand zich fysiek te laten melden op een bepaalde plaats, behouden blijft; op termijn zal de burgemeester dus kunnen kiezen, waarbij de keuze in beginsel op de minst bezwarende modaliteit zal moeten vallen. De digitale meldplicht biedt, in het licht van de grondwettelijke vereisten bij het beperken van de bewegingsvrijheid, aanknopingspunten om die inbreuk kleiner te laten zijn dan bij de fysieke meldplicht. Met de digitale meldplicht kan – in vergelijking met de fysieke meldplicht – het gebied waarin een persoon zich niet mag bevinden, immers effectiever worden gecontroleerd. Alleen in dit gebied mag de persoon zich niet bevinden; overal elders kan hij gaan en staan waar hij wil. Bij de fysieke meldplicht is de persoon verplicht zich naar één plaats te begeven; dat maakt meer inbreuk op de bewegingsvrijheid dan de digitale meldplicht.

### 3.6 Intergemeentelijke meldplicht

Op dit moment is, gelet op artikel 172a, tweede lid, overeenstemming tussen de betrokken burgemeesters vereist, indien een burgemeester iemand een bevel wil geven zich te melden in een andere gemeente. Dat is een vorm van onnodige bestuurlijke drukte. Het is voldoende als de ene burgemeester de andere burgemeester hiervan tijdig in kennis stelt. Daarom is het tweede lid (na wijziging: het vierde lid) in die zin aangepast. Verwacht mag worden dat burgemeesters die het betreft, ervoor zullen zorgen dat een dergelijke meldplicht ten uitvoer wordt gelegd. De burgemeester die overweegt een dergelijke meldplicht op te leggen, doet er uiteraard goed aan ook qua uitvoering een zo min mogelijk belastende vorm te kiezen, en zich ervan te vergewissen dat in de beoogde gemeente de noodzakelijke faciliteit aanwezig en beschikbaar is.

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

Wanneer iemand een strafbaar feit heeft gepleegd, kan de rechter hem bij de rechterlijke uitspraak op grond van artikel 38v van het Wetboek van Strafrecht (verder: WvSr) een contactverbod, gebiedsverbod of meldplicht (verder: vrijheidsbeperkende maatregel) of een combinatie daarvan opleggen, om de maatschappij te beveiligen en strafbare feiten te voorkomen. Omdat sprake is van een maatregel, is de evenredigheid tussen de duur van de opgelegde maatregel en de ernst van het delict en het verwijt dat de dader daarvan gemaakt kan worden, veel minder maatgevend dan wanneer sprake zou zijn geweest van een straf. Wel moet de duur van de opgelegde maatregel worden afgewogen tegen het belang dat ermee wordt nagestreefd, te weten het maatschappelijk belang om strafbare feiten te voorkomen, de leefomgeving van burgers te beveiligen, de veiligheid in wijken te waarborgen en

<sup>13</sup> Bijlage bij Kamerstukken II 2011/12, 25 232, nr. 61, paragraaf 4.2.10.



slachtoffers te beschermen. Een vrijheidsbeperkende maatregel kan daardoor ook worden opgelegd bij relatief lichte feiten. Te denken valt aan strafbare feiten waardoor de openbare orde wordt verstoord en die hierdoor voor ernstige overlast zorgen in wijken of tijdens voetbalwedstrijden. Dergelijke strafbare feiten zetten de sfeer in een buurt sterk onder druk, maken evenementen onveilig en veroorzaken schade aan publiek en particulier eigendom, waardoor burgers zich niet meer veilig voelen, schade lijden en in hun welzijn worden aangetast. Het gaat in dergelijke gevallen vaak om strafbare feiten die veelal in groepsverband of bij herhaling worden gepleegd en waarvan de verwachting is dat zij zonder gericht ingrijpen opnieuw zullen worden gepleegd. Bij voetbalvandalisme bijvoorbeeld zien we dat personen zich hiermee soms jaren achtereen inlaten. Een gerichte vrijheidsbeperkende maatregel kan in deze gevallen nieuwe strafbare feiten voorkomen, beschermt de slachtoffers en andere betrokkenen en verbetert de veiligheid in en rondom het voetbalstadion.

#### 4.1 Gebiedsgebod

Op grond van het huidige artikel 38v WvSr kan, zoals hierboven beschreven, aan een veroordeelde een gebiedsverbod, een contactverbod of een meldplicht of een combinatie daarvan worden opgelegd. In de praktijk, zo merken ook het openbaar ministerie en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) op in hun adviezen, is er daarnaast behoefte aan de mogelijkheid een gebiedsgebod op te leggen, waarmee de veroordeelde verplicht kan worden zich op een bepaalde plaats, bijvoorbeeld zijn woning, op te houden gedurende één of meer tijdvakken.

Op dit moment is het al mogelijk een gebiedsgebod op te leggen als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf (artikel 14c, tweede lid, onder 7, WvSr). Uit de adviezen van het openbaar ministerie en de NVvR blijkt dat daarmee nog onvoldoende tegemoet wordt gekomen aan de behoefte in de praktijk. Oplegging van een gebiedsgebod zou bijvoorbeeld doeltreffend en passend kunnen zijn in geval van vandalisme tijdens uit- en thuiswedstrijden van een voetbalclub, en tijdens Oud & Nieuw of bij uitgaansgeweld. In deze gevallen hoeft niet altijd sprake te zijn van ernstige strafbare feiten of strafbare feiten gericht tegen personen; het kan bijvoorbeeld ook gaan om zogeheten eenvoudige mishandeling (artikel 300 WvSr) of vernieling (artikel 350 WvSr). Gelet op de geringe(re) ernst van deze feiten is een gebiedsgebod als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf in deze gevallen niet altijd aangewezen. Voor een effectieve voorwaardelijke sanctie is vaak een proeftijd van enkele jaren nodig. Omdat de zwaarte van de interventie in verhouding dient te staan tot de hoogte van de voorwaardelijke straf en daarmee tot de ernst van het feit, is bij lichte(re) strafbare feiten het voorwaardelijke deel van de sanctie dat alsnog ten uitvoer wordt gelegd bij overtreding van de voorwaarde veelal te kort om een effectieve stok achter de deur te kunnen zijn. Maar ook bij lichte(re) strafbare feiten bestaat in bepaalde gevallen de behoefte om een gebiedsgebod op te leggen. Zeker in gevallen waarin de betrokkene meerdere malen en in verschillende plaatsen of (uitgaans)gebieden strafbare feiten (geweld, vernielingen) heeft gepleegd, kan er een wens zijn om niet een gebiedsverbod, maar een gebiedsgebod op te leggen, om verdere strafbare feiten in verschillende plaatsen te voorkomen. Bovendien, zo blijkt uit het advies van het openbaar ministerie, bestaat er in de praktijk de wens om een gebiedsgebod dadelijk ten uitvoer te leggen om verdere herhaling van strafbare feiten te voorkomen en om personen en goederen te beschermen, terwijl dat bij een gebiedsgebod als bijzondere voorwaarde niet steeds mogelijk is. Dat de voorgestelde wijziging kan voorzien in een leemte in het huidige sanctie-arsenaal, kan worden afgeleid uit het feit dat in de praktijk via artikel 38v een gebiedsgebod wordt geconstrueerd door op grond van dat artikel een gebiedsverbod op te leggen voor een hele gemeente of heel Nederland, met uitzondering van het erf en de woning van de veroordeelde. Tegen de achtergrond van het vorenstaande achten wij het aangewezen de mogelijkheid tot het opleggen van een gebiedsgebod op grond van artikel 38v Sr thans expliciet in de wet op te nemen. Met deze mogelijkheid heeft de rechter direct, zonder kunstgrepen, een effectief instrument beschikbaar. Het instrument voldoet aan de oogmerken van het reisverbod zoals voorgesteld in de initiatiefnota van de leden De Mos, Van Dekken en Çörüz over maatregelen ter bestrijding van voetbalvandalisme.<sup>14</sup>

Een gebiedsgebod vormt een inbreuk op het in artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM neergelegde vrijheid van verplaatsing. Meer in het algemeen vormt een gebiedsgebod een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de veroordeelde. Een dergelijke inbreuk kan worden gerechtvaardigd indien deze bij wet is voorzien en deze noodzakelijk is in een democratische samenleving in verband met onder andere de openbare orde en veiligheid en de voorkoming van strafbare feiten (zie artikel 2, derde lid, van het Vierde Protocol bij het EVRM en artikel 8, tweede lid, EVRM). Een gebiedsverbod, meldplicht of contactverbod moet wel voldoende voorzienbaar zijn en met procedurele waarborgen zijn omkleed. Dat is het geval als de betrokkene redelijkerwijs kan voorzien dat een bepaald handelen zal leiden tot het opleggen van een verbod en als hij procedurele mogelijkheden heeft om het verbod aan te vechten. Het gebiedsgebod, dat zal worden opgenomen in artikel 38v WvSr, voldoet aan deze eisen. Het gebiedsgebod kan door de strafrechter worden opgelegd ter voorkoming van strafbare

<sup>14</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33 281, nr. 2, p. 9.





feiten of om rechten van derden te beschermen. De strafrechter beziet daarbij in hoeverre de oplegging van het gebiedsgebod noodzakelijk, passend en effectief is. Daarbij wordt een afweging gemaakt tussen het individuele belang van de betrokkene om het gebied te betreden en het belang van de samenleving bij de voorkoming van strafbare feiten en de beveiliging van de maatschappij. Het spreekt voor zich dat de rechter steeds de subsidiariteit en proportionaliteit van de op te leggen maatregel beziet. Dit houdt ook in dat de rechter toetst of een verbod zich op bepaalde tijdstippen op bepaalde locaties te bevinden (een gebiedsverbod) toereikend is. Indien een gebiedsgebod evenwel noodzakelijk is, kan dit worden opgelegd en is het niet nodig daarin door middel van kunstgrepen te voorzien. De rechter zal in dat geval in het kader van de proportionaliteit bezien of kan worden volstaan met een beperkt gebod voor bepaalde tijdvakken. In het kader van voetbal ligt het in de rede de maatregel effect te laten hebben op de momenten waarop wedstrijden worden gespeeld, bij uitgaansgeweld op bepaalde 'stap'-avonden.

#### 4.2 Verlenging maximale duur vrijheidsbeperkende maatregel

Op dit moment kan een vrijheidsbeperkende maatregel worden opgelegd voor de maximale duur van twee jaar. Voorgesteld wordt deze termijn te verlengen tot vijf jaar. Dit is in de eerste plaats wenselijk in verband met de aanpak van personen die, ondanks eerdere maatregelen, overlast blijven veroorzaken en daarbij herhaaldelijk strafbare feiten plegen zoals vernieling, mishandeling en openlijke geweldpleging. Ten opzichte van dergelijke notoire recidivisten moet gericht worden ingegrepen. Vooral wanneer personen al eerder voor een bepaalde tijd een gebiedsverbod hebben opgelegd gekregen, maar na afloop daarvan opnieuw de fout ingaan, moet hun een langdurig gebiedsverbod al dan niet in combinatie met een meldplicht kunnen worden opgelegd. Zij moeten lange tijd geweerd kunnen worden van bepaalde plekken, zoals bij voetbalwedstrijden en andere grote evenementen, zodat zij minder snel in de gelegenheid komen overlast te veroorzaken en voorkomen kan worden dat zij strafbare feiten plegen en veel schade aanrichten aan goederen en personen. Doordat een persoon die zijn contact- of gebiedsverbod overtreedt of een meldplicht niet nakomt, bij iedere geconstateerde overtreding een vervangende hechtenis moet ondergaan van ten minste drie dagen (artikel 38w WvSr), is er sprake van een forse stok achter de deur om te voorkomen dat hij opnieuw de fout ingaat. De toepassing van de voorlopige hechtenis heft de verplichtingen van de opgelegde maatregel bovendien niet op, zoals blijkt uit artikel 38w, vierde lid, WvSr. Een voetbalvandaal die zijn meldplicht niet nakomt en een vervangende hechtenis krijgt opgelegd, moet zich de eerstvolgende voetbalwedstrijd dus gewoon weer melden.

De verhoging van de termijn in artikel 38v WvSr is bovendien in het bijzonder van belang in verband met de specifieke omstandigheden van voetbaloverlast. Bij voetbaloverlast is geen sprake van continue overlast, zoals bij ernstige wijkoverlast, maar van overlast met een periodiek karakter. Voetbalhooligans worden veelal alleen actief wanneer er voetbalwedstrijden zijn van de 'eigen' voetbalclub, waardoor zij maar een betrekkelijk weinig aantal voetbalwedstrijden kunnen worden weggehouden van het voetbalstadion. Stel dat aan een voetbalhooligan het maximale gebiedsverbod van twee jaar wordt opgelegd, dan wordt hij niet 730 (twee keer 365) dagen, maar slechts 68 dagen (de dagen waarop de uit- en thuiswedstrijden van 'zijn' voetbalclub zijn) daadwerkelijk geraakt door het gebiedsverbod. Door de verlengde termijn van vijf jaar kan hiermee rekening worden gehouden. Door een voetbalhooligan met een langere vrijheidsbeperkende maatregel ook daadwerkelijk te raken, kan vandalisme direct langdurig een halt worden toegeroepen en kan niet alleen recidivisten, maar ook first offenders goed ingescherpt worden dat het vandalisme direct moet ophouden. Hetzelfde geldt voor andere overlast met een periodiek karakter. Denk bijvoorbeeld aan personen die bij de jaarwisseling ernstige overlast veroorzaken en strafbare feiten plegen. Op dit moment kunnen zij maximaal twee jaarwisselingen een rechterlijk gebiedsverbod of meldplicht opgelegd krijgen. Tot slot kan het ook ten aanzien van personen die voor het slachtoffer of de samenleving ingrijpende strafbare feiten plegen, zowel binnen als buiten het verband van voetbal, wenselijk zijn een lange vrijheidsbeperkende maatregel op te leggen. Een voorbeeld van laatstbedoelde situatie is te vinden in een uitspraak van de rechtbank Arnhem<sup>15</sup> waarin de rechtbank tot het oordeel kwam dat de verdachte schuldig was aan (het medeplegen van) vrijheidsberoving en mishandeling. De rechtbank legt naast een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van negen maanden een gebieds- en contactverbod voor de huidige maximale duur van twee jaar op om te voorkomen dat de veroordeelde ook ruim na het uitzitten van de straf in de buurt van het slachtoffer komt, dan wel contact met het slachtoffer en diens familie opneemt.

De verlenging van de termijn van de vrijheidsbeperkende maatregel betreft een verlenging van de maximumtermijn. De rechter zal steeds in het concrete geval de duur van de vrijheidsbeperkende maatregel bepalen. Hij zal daarvoor een afweging maken tussen het belang van de voorkoming van strafbare feiten, het beveiligen van de leefomgeving van burgers, de veiligheid in wijken en de bescherming van slachtoffers en het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de

<sup>15</sup> Rechtbank Arnhem, 21 december 2012, ECLI:NL:RBARN:2012:BY6951



verdachte. Bovendien zal de rechter bij het opleggen van de maatregel streven naar een zo gering mogelijke beperking van de grondrechten van de verdachte, in verhouding tot de belangen van de beveiliging van de maatschappij of de voorkoming van strafbare feiten. Het spreekt voor zich dat de rechter, in het kader van de proportionaliteit van de op te leggen maatregel, altijd eerst beziet of een gebiedsverbod of meldplicht voor bepaalde tijdstippen en bepaalde gebieden afdoende is. Zo zal het in geval van voetbalvandalisme veelal voor de hand liggen dat een gebiedsverbod en/of meldplicht alleen geldt voor wedstrijddagen van een bepaalde voetbalclub. Op die manier wordt de veroordeelde niet onnodig in zijn vrijheid beperkt.

## 5. Financiële consequenties en administratieve lasten

Het wetsvoorstel genereert geen grote additionele financiële gevolgen voor gemeenten. De reikwijdte van de al bestaande bevoegdheid van de burgemeester wordt verruimd. Deze bevoegdheid bestaat naast andere bevoegdheden van de burgemeester om de openbare orde te handhaven. De werkzaamheden voor gemeenten om een gebiedsverbod, meldplicht of groepsverbod op te leggen kunnen gemeenten en politie inpassen in bestaande openbare ordetaken. Doordat de maatregelen alleen bij ernstige overlast kunnen worden opgelegd, wordt de bevoegdheid selectief en gericht gebruikt. De meldplicht kan door dit wetsvoorstel in meer situaties worden opgelegd. De uitvoering van de meldplicht brengt met zich dat moet worden geregeld waar en hoe gemeld kan worden en dat het melden wordt geregistreerd. Indien een technische voorziening beschikbaar is waardoor ook gemeld kan worden vanaf een bepaalde plaats, zal deze technische voorziening wel (eenmalig) voor financiële gevolgen zorgen in verband met de aanschaf van deze voorziening. Lokaal zal moeten worden afgesproken hoe deze financiële lasten worden verdeeld. De politie en de Reclassering, die veelal met de uitvoering van de meldplicht worden belast, zullen meer werk krijgen als de meldplicht vaker wordt opgelegd. Dit zal veelal wel ingepast kunnen worden in de bestaande taken. De politie ziet tegenover extra capaciteitsinzet ook een afname van overlast en strafbaar gedrag, hetgeen een gunstig effect heeft op de politie-inzet. En hoewel de verhouding op voorhand niet bekend is, verwacht de politie dat een beperkte stijging van het aantal maatregelen geen grote impact voor de organisatie zal hebben. Een burgemeester zal bij de keuze voor de meldlocatie rekening moeten houden met de vraag in hoeverre deze locatie geopend is op een bepaald tijdstip en of er voldoende medewerkers aanwezig zijn om de naleving van de meldplicht te controleren. Indien een technische voorziening voorhanden is die kan worden ingezet bij de meldplicht, dan ziet de nationale politie een capaciteitsvermindering bij de politie. De verwachting is dat dit wetsvoorstel niet tot substantieel meer zaken zal leiden waardoor financiële gevolgen ontstaan bij het openbaar ministerie en de rechterlijke macht. Ook de Raad voor de Rechtspraak verwacht geen substantiële toename van het aantal zaken ondanks dat de Raad wel verwacht dat de werklastgevolgen groter zullen zijn dan de gevolgen die de wet bij inwerkingtreding in 2010 met zich bracht, wegens een ruimere toepassing van bevoegdheden, en een toename van het aantal personen, met name first offenders, dat het niet eens is met een gegeven bevel.

De kosten die de beslissing tot vervangende hechtenis met zich mee brengt indien een maatregel niet wordt nageleefd, en de vervangende hechtenis zelf kunnen binnen de bestaande bekostiging worden opgevangen.

## 6. Consultatie

Over het wetsvoorstel is in maart 2013 advies gevraagd aan de Koninklijke Nederlandse Voetbalbond (KNVB), het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB), de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), het College van procureurs-generaal (OM), de politie, de Raad voor de rechtspraak en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Op 18 maart heeft de eerste ondergetekende een gesprek gehad met een groot aantal burgemeesters van de gemeenten die een Betaald Voetbalorganisatie (BVO) huisvesten, en van alle 32 'BVO-burgemeesters' is in de zomer nog een brief ontvangen over het wetsvoorstel. Boven genoemde instanties zijn overwegend positief over het wetsvoorstel. De NOvA zag in het voorstel geen aanleiding om advies uit te brengen.

Zowel de VNG, de NGB als de burgemeesters met een BVO zijn positief over de wijzigingen die worden voorgesteld. Wat ze missen in het wetsvoorstel is een versimpeling van de intergemeentelijke meldplicht. De huidige wet vereist toestemming van de burgemeester van de gemeente waar gemeld moet worden. De VNG en het NGB stellen voor om te volstaan met het informeren van de burgemeester. Dit advies is overgenomen door wijziging van artikel 172a, vierde lid (nieuw), en toegelicht in paragraaf 3.6.

Zowel de VNG als de NGB merkt op dat de toelichting vooral ziet op voetbalvandalisme. In paragraaf 1 is toegelicht wat de reden hiervan is, maar wordt ook expliciet gesteld dat de wijzigingen leiden tot aanpassing van de Wet mbveo, en dat inzet van maatregelen uit die wet niet beperkt is tot misdragingen met betrekking tot voetbal.

De VNG en de BVO-burgemeesters stellen dat het van toepassing worden van de wet op first





offenders een extra investering ten aanzien van de voorbereiding van het besluit met zich brengt. De burgemeesters en het OM zien problemen bij de onderbouwing van een bevel tegen first offenders. In paragraaf 3.1 is nader op deze punten ingegaan.

Het NGB vraagt om meer houvast in deze toelichting voor burgemeesters bij de afweging die zij moeten maken bij het opleggen van een bestuurlijke maatregel vanuit het perspectief van proportionaliteit en subsidiariteit. Om aan deze vraag tegemoet te komen is in paragraaf 3.1 een uiteenzetting opgenomen over de afweging die burgemeesters moeten maken. Het OM vraagt aandacht voor de toetsing van grondrechten in de toelichting. De toelichting is op dat punt uitgebreid, met name in de paragrafen 3.1 en 4.1.

De VNG en het OM vragen zich af wat de meerwaarde is van de voorgestelde wijziging om een bestuursrechtelijke maatregel te koppelen aan een civiele sanctie, en wezen erop dat de toelichting verwarring scheidt over de vraag of binnen een voetbalstadion verstoring van de openbare orde kan plaatsvinden. De toelichting in paragraaf 3.3 is aangepast: de kern van de redenering is dat een sanctie van een private organisatie in beginsel niet kan worden gebruikt als onderbouwing van een burgemeesterlijk bevel. Het voorgestelde derde lid van artikel 172a Gemeentewet maakt dit nu, onder voorwaarde, expliciet mogelijk, en daarin ligt de meerwaarde van dit artikel. De BVO-burgemeesters en de KNVB zien dit onderdeel als een goede aanvulling.

De Raad voor de Rechtspraak en de NVvR geven in overweging in te gaan op de procedurele minimumeisen waaraan de oplegging van de civielrechtelijke sanctie zou moeten voldoen wil deze kunnen worden aangewezen bij amvb. Het gaat niet zozeer om procedurele eisen: er vindt een afbakening plaats doordat wordt aangewezen welke (typen van) sancties door welke (typen van) private organisaties wegens welke (typen van) misdragingen kunnen worden gehanteerd als grondslag voor een bestuurlijke maatregel (zie paragraaf 3.3).

De NVvR vraagt of de KNVB nog steeds de termijn van een stadionverbod kan verkorten als daarvoor aanleiding is. Dat is het geval, zoals er ook geen wijziging (anders dan een vernummering) is voorzien van het huidige zevende lid van 172a Gemeentewet dat het mogelijk maakt dat een bevel wordt gewijzigd ten gunste van betrokkene, of wordt ingetrokken. Het zijn evenwel gescheiden bevoegdheden, waardoor het kan voorkomen dat de KNVB zijn maatregel verkort, maar de burgemeester niet. En andersom.

De KNVB zou graag zien dat de meldplicht, opgelegd door de strafrechter, ook geldt voor voetbalwedstrijden van Nederlandse clubs in het buitenland. Het is onder de huidige wetgeving reeds mogelijk dat de strafrechter een meldplicht oplegt op het tijdstip waarop een Nederlandse club een voetbalwedstrijd in het buitenland speelt. Daarnaast kan de strafrechter met een gebiedsgebod (zie het voorgestelde artikel 38v, tweede lid, onder c, WvSr) binnen Nederland verhinderen dat de betrokkene afreist naar het buitenland om daar een voetbalwedstrijd bij te wonen. Het is uiteraard ter beoordeling van de rechter om de noodzakelijkheid en proportionaliteit van een dergelijk gebod vast te stellen.

De BVO-burgemeesters pleiten voor het opnemen van een uitreisverbod, op te leggen door burgemeesters. In het wetsvoorstel wordt het nu mogelijk gemaakt dat een burgemeester die een ordeverstoorder een bevel geeft als bedoeld in artikel 172a, eerste lid, dezelfde ordeverstoorder in diezelfde beschikking tevens namens een burgemeester die daarom op voorhand heeft verzocht, een overeenkomstig bevel geeft, indien de ernstige vrees bestaat dat betrokkene ook in de gemeente van die andere burgemeester de openbare orde zal verstoren (zie het voorgestelde derde lid van artikel 172a Gemeentewet, en paragraaf 3.2 van deze toelichting). Hiermee wordt het met een uitreisverbod beoogde resultaat langs andere weg bereikt.

De KNVB vraagt om het oprekken van de termijn van een maatregel van de burgemeester (nu maximaal een jaar) tot 24, 36 of 120 maanden, afhankelijk van het vergrijp, in lijn met de termijnen van de civiele stadionverboden. De BVO-burgemeesters vragen om oprekking tot drie jaar, zodat hooligans drie seizoenen kunnen worden geweerd. Vooralsnog zijn wij van oordeel dat de voorgestelde verruiming (90 dagen binnen één jaar) toereikend is. Hoe langer de periode, des te lastiger wordt het voor een burgemeester om voldoende te motiveren dat hij vrees heeft dat betrokkene ook dan nog de openbare orde zal verstoren. De VNG merkt al op dat een maatregel die niet aaneengesloten wordt opgelegd over een jaar, in sommige situaties niet evenredig is, als wordt gekeken naar de ernst van het delict. Burgemeesters hoeven echter niet de volle termijn op te leggen, maar zullen in elke casus een afweging moeten maken welke maatregel het meest aangewezen is om op te leggen en voor welke duur.

Voorts moeten er volgens de KNVB meer mogelijkheden komen om op te treden tegen personen die niet zelf (aantoonbaar) iets doen, maar die door onderdeel uit te maken van een groep overlastplegers en zich daarvan niet expliciet distantiëren, de overige groepsleden aanmoedigen in hun gedrag. Op grond van artikel 172a, eerste lid, Gemeentewet kan de burgemeester een gebiedsverbod, groepsverbod of meldplicht of een combinatie van deze maatregelen opleggen aan onder andere personen die (herhaaldelijk) groepsgewijs de openbare orde hebben verstoord. Voor oplegging van deze maatregel is het niet noodzakelijk dat de betrokkene ook zelf de openbare orde heeft verstoord, er moet slechts voldoende zijn komen vast te staan dat betrokkene deel heeft uitgemaakt van een groep die de



openbare orde heeft verstoord.<sup>16</sup> Ook het Wetboek van Strafrecht biedt mogelijkheden om personen aan te pakken die onderdeel uitmaken van een groep die overlast veroorzaakt en die zich niet distantieëren of die andere groepsleden aanmoedigen, door de strafbaarstelling van deelneming, waaronder doen plegen en medeplichtigheid, aan strafbare feiten, de strafbaarstelling van openlijke geweldpleging in artikel 141 WvSr en de strafbaarstelling van medeplichtigheid tot geweldpleging in artikel 141a WvSr. Wij menen derhalve dat er voldoende mogelijkheden zijn om personen die deel uitmaken van een overlastgevend groep, aan te pakken.

De KNVB merkt op dat nagedacht moet worden over de aanpak van een aantal 'voetbalgerelateerde' overtredingen zoals het betreden van het speelveld, zwaarhandel en spreekkoren, waarbij civielrechtelijke maatregelen van de clubs en de KNVB zo nodig ondersteund kunnen worden door een strafrechtelijk traject. Een aantal 'voetbalgerelateerde' overtredingen is tevens een strafbaar feit. Zo zijn discriminerende spreekkoren strafbaar op grond van artikel 137c WvSr. Daarnaast kan de overtreding van bepaalde civielrechtelijk opgelegde maatregelen een strafbaar feit opleveren. Overtreding van een door een voetbalclub of de KNVB opgelegd stadionverbod is bijvoorbeeld strafbaar als 'huisvredebreuk' op grond van artikel 138 WvSr. Naast ondersteuning door een strafrechtelijk traject, kunnen civielrechtelijke maatregelen in voorkomende gevallen ook worden ondersteund door bestuursrechtelijke maatregelen; zie het voorgestelde nieuwe derde lid van 172a Gemeentewet. De KNVB stelt daarnaast een aantal maatregelen aan de orde die zich niet lenen voor wetgeving, en daarom buiten deze toelichting blijven. Deze maatregelen zijn onderwerp van reguliere overleggen tussen de KNVB, politie, OM, gemeenten en het ministerie van Veiligheid en Justitie.

De NVvR wijst op de wijziging van artikel 38v WvSr, die het mogelijk maakt dat de strafrechter een veroordeelde een gebiedsverbod, een contactverbod of een meldplicht oplegt voor de duur van maximaal vijf jaar. Blijkens het advies is de NVvR van mening dat wij de voorgestelde wijziging enkel baseren op het feit dat de duur van de opgelegde maatregel door de strafrechter in het concrete geval wordt afgewogen tegen het belang dat daarmee wordt nagestreefd. Hoewel wij het inderdaad een belangrijk gezichtspunt vinden dat wij in deze memorie van toelichting ook naar voren brengen, is dat niet de dragende en enige motivering van dit deel van het wetsvoorstel. Wij verwijzen naar paragraaf 4.2, waarin wordt aangegeven dat de verlenging van de termijn van artikel 38v WvSr van belang is in verband met de specifieke aard van voetbaloverlast en bijvoorbeeld overlast bij de jaarwisseling (waarbij geen sprake is van continue overlast, maar van overlast met een periodiek karakter).

Daarnaast is onderbouwd dat het ook ten aanzien van personen die voor het slachtoffer of de samenleving ingrijpende strafbare feiten plegen, zowel binnen als buiten het verband van voetbal, wenselijk kan zijn een lange vrijheidsbeperkende maatregel op te leggen.

De NVvR en het OM hebben ons in overweging gegeven een gebiedsgebod in de wet op te nemen. Aan dit onderdeel van het advies is gevolg gegeven: zie het voorgestelde onderdeel c. in artikel 38v WvSr, dat is toegelicht in paragraaf 4.1.

De politie vraagt tot slot aandacht voor voorlichting aan gemeenten en het OM over de toepassingsmogelijkheden van de aangepaste wet. Tijdens de implementatie van de aangepaste wet zal aandacht worden besteed aan voorlichting aan de gebruikers van de wet zodat zij op de hoogte zijn van de toepassingsmogelijkheden.

*De Minister van Veiligheid en Justitie,*

*De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,*

<sup>16</sup> Zie bijv. Rechtbank Amsterdam 18 februari 2011, ECLI:NL:RBAMS:2011:BP5057, r.o. 4.7.