Door Reg. kopie gezonden
aan DW

0 BD

VNG
Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Ministerie van Veiligheid en Justitie
Dhr. mr. I.W. Opstelten
Postbus 20301
2500 EH 'S-GRAVENHAGE

doorkiesnummer	uw kenmerk	bijlage(n)
betreft	**ons kenmerk**	**datum**
Aanscherping Wet Maatregelen voetbalvandalisme en ernstige overlast		25 april 2013

Geachte heer Opstelten,

Hierbij ontvangt u onze reactie op het concept wetsvoorstel Wijziging van de Gemeentewet en het Wetboek van Strafrecht In verband met de aanscherping van de aanpak van voetbalvandalisme en ernstige overlast. Er wordt een viertal wijzigingen voorgesteld: het toepassen van de wet op firstoffenders, het versterken van stadionverboden door aanvullend ook de wet toe te kunnen passen, wijziging van de meldplicht en mogelijkheid om de termijn van de maatregelen te mogen verdelen over een bepaalde periode. In deze brief gaan wij nader in op de voorgestelde wijzigingen.

Algemeen

Het wetsvoorstel is van oorsprong bedoeld om op te kunnen treden tegen personen die herhaaldelijk individueel of groepsgewijs de openbare orde verstoren. Voorts valt op dat de voorgestelde aanpassingen en de Memorie van Toelichting met name in gaan op de aanpak van voetbalvandalisme. Uit de evaluatie blijkt echter dat het merendeel van de gemeenten de bevoegdheden aanwendt voor de aanpak van wijkoverlast en evenementen. In 2012 hebben wij in kader van de evaluatie van de wet Maatregelen Bestrijding Voetbalvandalisme en Ernstige Overlast per brief aangegeven dat er in de praktijk met het bestaande instrumentarium kan worden volstaan. Echter constateerden wij knelpunten in de wijze waarop de meldplicht is vormgegeven. In het vervolg van deze brief gaan wij hier nader op in.

Toepasbaarheid first-offenders
In de praktijk is geconstateerd dat first offenders op basis van de huidige wet niet kunnen worden aangepakt daar de overtreders zich meerdere keren schuldig moeten hebben gemaakt aan een verstoring van de openbare orde. Met deze wijziging wordt het mogelijk om ook personen die zich voor het eerst schuldig maken aan een bepaald feit, een gebiedsverbod, meldplicht of groepsverbod op te leggen. Een voordeel om van deze bevoegdheid gebruik te kunnen maken ten opzichte van de gebiedsverboden in de APV of op basis van artikel 172 3e lid, is dat de termijnen van het gebiedsverbod langer zijn en bovendien de meldplicht kan worden toegepast. Het is echter van belang te beseffen dat er aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit zal moeten worden blijven voldaan. Dit betekent dat een onderbouwd dossier vereist zal blijven. Waar normaliter de onderbouwing van een ernstige vrees voor een toekomstige openbare orde verstoring gebaseerd is op meerdere feiten, hoeft dit bij één incident niet het geval te zijn. Andere feiten kunnen hierbij echter wel als context dienen. Het opleggen van een bevel op basis van één feit, zal dan ook extra investering vragen ten aanzien van de voorbereiding van het besluit. Dit heeft gevolgen voor de administratieve lasten.

Versterking stadionverbod door opleggen van gebiedsverbod, groepsverbod of meldplicht
De KNVB of een voetbalclub kan een stadionverbod opleggen bij wanordelijkheden die zich in het stadion afspelen. Een geconstateerd knelpunt is dat zij geen personen met stadionverboden kunnen weren uit de omgeving van het stadion. De voorgestelde wijziging zou het ook mogelijk maken dat de burgemeester een bevel kan geven aan een persoon aan wie een bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen bestuurlijke of civielrechtelijke sanctie is opgelegd, indien de gedraging waarvoor de sanctie is opgelegd de burgemeesters aanleiding geeft tot een ernstige vrees voor de verstoring van de openbare orde. Een vraag die wij hierbij hebben is waarom er wordt gekeken naar een bestuurlijksrechtelijk bevoegdheid indien het gaat om het gebruik van een civielrechtelijke bevoegdheid. De toelichting schept verwarring of feiten die zich in het stadion afspelen, voldoende motivering zijn om aan te tonen dat ook in de openbare ruimte een ernstige vrees voor een verstoring van de openbare orde bestaat en waar de grens wordt gelegd. Er staat in de Memorie van Toelichting dat een burgemeester geen bevel kan geven wegens een misdraging in het stadion, omdat een stadion geen openbare ruimte is en die misdraging 'dus' geen verstoring van de openbare orde is. Anderzijds gaat het bij een verstoring van de openbare orde niet zozeer waar de gedraging zich plaatsvindt, maar om het uitstraaleffect.

Aanpassing meldplicht
In een brief naar aanleiding van de evaluatie heeft de VNG opgemerkt dat de uitvoering van de meldplicht aandacht behoeft. De voorgestelde wijziging maakt het mogelijk dat het melden niet langer meer op een fysieke locatie hoeft plaats te vinden maar tevens vanaf een bepaalde locatie zal kunnen plaats vinden. Dit komt tegemoet aan het gegeven dat in sommige delen van het land, met name in de perifere gebieden, locaties waar de meldingsplichtige zich dient te melden gesloten zijn in het weekend. Juist op die dagen wordt de meldplicht veelvuldig ingezet omdat dit reguliere wedstrijddagen zijn in het betaald voetbal. Wij zijn dan ook blij dat deze wijziging wordt voorgesteld en dan ook benieuwd naar de ontwikkelingen die melden vanaf een locatie mogelijk maken in plaats van op een fysieke plaats.

In diezelfde brief hebben wij aangegeven dat de wijze waarop de meldplicht is vormgegeven, verbetering verdient. Op dit moment is het zo dat als een meldplicht wordt opgelegd aan een persoon die in een andere gemeente woonachtig is, er tevens toestemming vereist is van de burgemeester van de woonplaats van de meldingsplichtige. Deze toestemming zou automatisch vooraf moeten gelden en de meldplicht zou zonder tussenkomst van de burgemeester van de woonplaats van de meldingsplichtige moeten kunnen worden geëffectueerd. Mede gezien het feit dat relevante informatie voor het opleggen van een gebiedsverbod en een meldplicht soms pas op korte termijn beschikbaar is. Het informeren van de burgemeester van de woonplaats van de meldingsplichtige is voldoende in situaties als deze.

Verdelen termijn opgelegde maatregelen

Uit de evaluatie van de wet kwam onder meer naar voren dat de termijn van drie maanden in enkele gevallen niet toereikend was, met name waar het gaat om niet-continue overlast. Dit is het geval bij bijvoorbeeld overlast bij evenementen of voetbalwedstrijden, waar de overtreder voor slechts één of twee wedstrijden een gebiedsverbod al dan niet in combinatie met een meldplicht kon worden opgelegd. Om maatwerk te kunnen toepassen bij dit type overlast, is het voorstel om het bestaande artikel zodanig te wijzigen dat het mogelijk wordt om één bevel effect te laten hebben voor de duur van negentig verschillende dagen, verspreid binnen één jaar zonder verlenging. Wij vragen ons af of deze straf in sommige gevallen niet onevenredig is als er wordt gekeken naar de duur van de opgelegde maatregel en de ernst van het delict.

Conclusie

Over het algemeen zijn wij voorstander van de wijzigingen die worden voorgesteld. Het valt ons echter op dat de aanpassingen van het wetsvoorstel met name ingaan op voetbalvandalisme, terwijl het merendeel van de gemeenten deze bevoegdheid inzet tegen wijkoverlast. Ten aanzien van de voorgestelde wijzigingen, vragen wij ons in enkele gevallen af of er voldoende aandacht is voor de zorgvuldigheid van de motivering. Wij vinden het jammer dat er in kader van de meldplicht niet is gekeken naar de vereiste toestemming van de burgemeester van de gemeente waar de meldingsplichtige woonachtig is. Tenslotte willen wij meegeven dat het van belang is dat er ook, met name daar waar het gaat om jongere overlastgevers, aandacht blijft voor preventie en er niet alleen wordt ingezet op repressieve maatregelen. Het beleid kan slechts succesvol zijn indien ook aandacht is voor omgevingsfactoren als scholing, werk, alcohol- en drugsproblematiek.

Hoogachtend,
Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Waarnemend voorzitter directieraad

de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

De Minister van Veiligheid en Justitie
mr. I.W. Opstelten
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

0 BD

Directie Strategie en Ontwikkeling

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

t (088) 361 0000
f (088) 361 0022
www.rechtspraak.nl

datum 8 mei 2013
contactpersoon
doorkiesnummer
e-mail
ons kenmerk
uw kenmerk
cc
onderwerp De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Wetsadvisering concept wetsvoorstel Wijziging van de Gemeentewet en het Wetboek van Strafrecht in verband met de aanscherping van de aanpak van voetbalvandalisme en ernstige overlast

Geachte heer Opstelten,

Bij brief van 14 maart 2013 met bovengenoemd kenmerk verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de "**Raad**") advies uit te brengen inzake het concept wetsvoorstel Wijziging van de Gemeentewet en het Wetboek van Strafrecht in verband met de aanscherping van de aanpak van voetbalvandalisme en ernstige overlast (het "**Wetsvoorstel**"). Dit wetsvoorstel borduurt voort op het per 1 september 2010 inwerking getreden wetsvoorstel maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (31.467). Het thans ter advisering voorliggende wetsvoorstel scherpt enkele maatregelen uit deze eerdere wet aan. Concreet betekent dit een wijziging van artikel 172a Gemeentewet en een wijziging van artikel 38v van het Wetboek van strafrecht.

Gehoord de gerechten, adviseert de Raad als volgt.[1]

Advies
Het nieuwe tweede lid van artikel 172a Gemeentewet bepaalt dat de burgemeester een gebiedsverbod, meldplicht of een groepsverbod kan opleggen aan een persoon aan wie een bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) aan te wijzen bestuurlijke of civielrechtelijke sanctie is opgelegd, indien de gedraging

[1] De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

waarvoor de sanctie is opgelegd de burgemeester aanleiding geeft tot een ernstige vrees voor verstoring van de openbare orde.
De Raad geeft u in overweging om, gezien het vrijheidsbeperkende karakter van de maatregel, in de Memorie van Toelichting aan te geven aan welke procedurele minimumeisen de oplegging van de civielrechtelijke sanctie zou moeten voldoen alvorens deze bij AMvB kan worden aangewezen.

Werklast
De Raad verwacht geen substantiële toename van het aantal zaken als gevolg van het wetsvoorstel. Wel schat de Raad in dat de werklastgevolgen van dit wetsvoorstel groter zullen zijn dan de gevolgen van de hiervoor genoemde wetswijziging in 2010. De werklast zal toenemen omdat het ter advisering voorliggende wetsvoorstel leidt tot een ruimere toepassing van bevoegdheden, zowel gericht op het aantal personen waarvoor het wordt toegepast als voor de duur en het aantal gevallen waarin het wordt toegepast. Voor de toepassing ten aanzien van de first offenders zal gelden dat dit bevel niet gegrond kan worden op herhaald gedrag vanuit het verleden, maar op het voorkomen van toekomstig ongewenst gedrag als gevolg van een eenmalige gedraging. Dit zal leiden tot een toename van het aantal personen dat het niet eens is met een dergelijk bevel, omdat eenmalig gedrag een zwakker argument is dan structureel gedrag uit het verleden.

Tot slot
Indien na het uitbrengen van dit advies het wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het uiteindelijke Wetsvoorstel, stelt de Raad het op prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

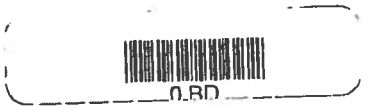
Waarnemend Voorzitter

Organisatieonderdeel Korpsleiding
Bestuursondersteuning
Team Juridische Zaken

Behandeld door
Functie
Postadres Postbus 17107
2505 CC Den Haag
Bezoekadres Juliana van Stolberglaan 4-10
2595 CL Den Haag

Telefoon
E-mail

POLITIE



Minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Ons kenmerk
Uw kenmerk
In afschrift aan Minister van Veiligheid en Justitie
Datum 22 mei 2013
Bijlage(n) 0
Pagina 1

VERZONDEN 27 MEI 2013

Onderwerp Advies inzake Overlastwet

Geachte heer Plasterk,

Bij brief van 14 maart 2013 (uw kenmerk 360592) verzocht u mij advies uit te brengen over het concept-wetsvoorstel Wijziging van de Gemeentewet en het Wetboek van Strafrecht in verband met de aanscherping van de aanpak van voetbalvandalisme en ernstige overlast.

Ik heb met belangstelling kennis genomen van het concept-wetsvoorstel en stel vast dat het voorstel op vrijwel alle knelpunten die zijn gebleken uit de evaluatie van de huidige regeling een verbetering met zich mee zal brengen.

De voorgestelde wijzigingen beogen de mogelijkheden voor het opleggen van gebiedsverboden, contactverboden en meldplichten te verruimen. Dit zal naar verwachting leiden tot een stijging van het aantal opgelegde maatregelen. Uit een eerste impactanalyse blijkt dat deze toename tot extra capaciteitsinzet van de politie zal leiden. De politie zal meer dossiers moeten opstellen ter onderbouwing van een door de burgemeester of officier van justitie gewenste maatregel, er zullen meer melders met meldplicht afgehandeld moeten worden, en met een stijging van het aantal maatregelen zal in absolute zin ook het aantal overtredingen daarvan toenemen die een handhavende reactie van de politie vergen.

Het doel van het opleggen van dit type maatregelen is om overlast en strafbare feiten te voorkomen. Toename van het aantal maatregelen zal dan ook naar verwachting leiden tot afname van overlast en vermindering van strafbaar gedrag, hetgeen een gunstig effect heeft op de benodigde politie-inzet.

Hoe de benodigde extra politie-inzet die het gevolg zal zijn van een toename van het aantal maatregelen zich in de praktijk zal verhouden tot de capaciteitswinst door de vermindering van overlast en strafbaar gedrag, is niet op voorhand te zeggen. Een beperkte stijging van het aantal maatregelen zal, zo verwacht ik, geen grote impact op de politie hebben. Binnen het korps zal de toepassing van de verruimde wet nauwlettend worden gemonitord.

Ook zal ik de politiechefs van de regionale eenheden opdracht geven om binnen de eigen eenheid in de gezagsdriehoeken afspraken te maken over de toepassing van de verruimde wet, waarbij het uitdrukkelijk zo is dat gemeenten en OM verantwoordelijk zijn voor toeleiding en toepassing. Dit betekent ten eerste dat gemeenten en OM bereid moeten zijn om, waar oplegging van maatregelen de meest aangewezen weg is om overlast te voorkomen, die maatregelen ook daadwerkelijk op te leggen. In de praktijk komt het nog te vaak voor dat gemeenten en OM terughoudend zijn, waardoor extra druk op de politie ontstaat om de overlast met andere interventies aan te pakken. Ik geef u in overweging de gemeenten en het OM hierop te wijzen. Ten tweede blijkt in de praktijk dat

POLITIE

het regelmatig voorkomt dat de politie de voor het opleggen van een maatregel benodigde informatie aanlevert, maar er bij de gemeenten of het OM onvoldoende capaciteit of kennis aanwezig is om de maatregel daadwerkelijk en tijdig op te leggen. Mijn inziens is er aanleiding om de uitvoering van deze wet binnen gemeenten en OM een forse impuls te geven.

Tot slot wil ik er op wijzen dat de wijziging van de meldplicht alleen tot de beoogde vermindering van capaciteitsinzet bij de politie zal leiden, als er adequate technische voorzieningen worden getroffen om een betrouwbare uitvoering van de nieuwe meldplicht te kunnen garanderen. Ook hierbij geldt dat het primaat bij de gemeenten ligt om deze voorzieningen te realiseren. In die zin onderschijf ik uw stelling dat het wetsvoorstel geen additionele financiele gevolgen voor gemeenten genereert (blz. 7 van de Memorie van Toelichting) dan ook niet op voorhand. Ik verzoek u de gemeenten hierin te stimuleren en waar nodig te faciliteren, ook in financiele zin. Daarbij is van belang om te streven naar een landelijk uniforme ontwikkelIng op dit punt, zodat de politie niet geconfronteerd wordt met verschillende gemeentelijke voorzieningen voor de afhandeling van meldplichten.

Hoogachtend,

Korpschef

NEDERLANDSE
VERENIGING
VOOR RECHTSPRAAK

0 BD

De Minister van Veiligheid en Justitie
Mr. I.W. Opstelten
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Door Reg. kopie gezonden
aan

Datum
17 juni 2013

Uw kenmerk

Contactpersoon

Onderwerp
Concept-wetsvoorstel Wijziging van de Gemeentewet en het Wetboek van Strafrecht in verband met de aanscherping van de aanpak van voetbalvandalisme en ernstige overlast

Geachte heer Opstelten,

Bij brief van 14 maart 2013, met kenmerk 360590, heeft u, met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (hierna: NVvR) advies gevraagd over het conceptwetsvoorstel Wijziging van de Gemeentewet en het Wetboek van Strafrecht in verband met de aanscherping van de aanpak van voetbalvandalisme en ernstige overlast.

1. Aard en strekking

Volgens de memorie van toelichting voorziet het concept-wetsvoorstel in aanpassingen om de in de praktijk en de vervroegd uitgevoerde evaluatie gesignaleerde knelpunten in de aanpak van overlast, waaronder voetbalvandalisme, weg te nemen. De nadruk ligt in het wetsvoorstel op een verscherpte aanpak van voetbalgerelateerde misdragingen door het creëren van ruimere mogelijkheden om maatregelen te treffen ter voorkoming van misstanden rond voetbalwedstrijden.

2.Voorgestelde wijzigingen

De voorgestelde wijzigingen van de Gemeentewet en het Wetboek van Strafrecht stuiten, naar de mening van de NVvR, op de meeste punten niet op bezwaren. Bij sommige punten plaatst de NVvR echter enige kanttekeningen.

2.1. Wijziging van artikel 38v, derde lid Sr

De in het wetsvoorstel genoemde wijziging van het Wetboek van Strafrecht houdt in dat de in artikel 38v, derde lid van het Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr) genoemde termijn van twee jaren wordt verhoogd naar vijf jaren. Dit betekent dat bij een eventuele oplegging van een contactverbod, gebiedsverbod, een meldplicht, of een combinatie van het voorgaande, door de rechter, deze voor de duur van vijf jaren kan gelden, ook bij 'first offenders'. Blijkens de memorie van toelichting moet de duur van de opgelegde maatregel wel 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 slachtoffers te beschermen. De NVvR is echter van mening dat een verdere voldoende onderbouwing van het voorstel tot deze forse verhoging van de termijn

Lange Voorhout 7 • Postbus 30315, 2500 GH Den Haag
Telefoon: 070-3611420 • info@nvvr.org • www.nvvr.org

ontbreekt. De NVvR geeft de minister in overweging hier in de memorie van toelichting nader aandacht aan te besteden.

2.2. Positie van de burgemeester
Het voorgestelde lid twee van artikel 172a van de Gemeentewet maakt mogelijk dat de burgemeester een civielrechtelijk stadionverbod kracht bijzet met een meldingsplicht, indien de gedraging waarvoor de sanctie is opgelegd de burgemeester aanleiding geeft tot een ernstige vrees voor de openbare orde. Met de Raad voor de rechtspraak is de NVvR van mening dat, gelet op het feit dat genoemde maatregel een vrijheidsbeperkend karakter heeft, duidelijkheid over aan welke procedurele minimumeisen de oplegging van de civielrechtelijke sanctie moet voldoen voordat deze bij algemene maatregel van bestuur kan worden aangewezen, wenselijk is. De NVvR wil daarom de minister in overweging geven dit te verduidelijken in de toelichting op het wetsvoorstel.
De KNVB kent een regime waarbij een stadionverbod op termijn kan worden verkort als de betrokkene toezegt deel te nemen aan een leer- of werkprogramma in overleg met de BVO waarmee betrokkene een relatie heeft. De NVvR is van mening dat niet duidelijk is hoe aan dit regime onder de voorgestelde wetgeving vorm kan of moet worden gegeven in relatie tot de bevoegdheid van de burgemeester. De NVvR verzoekt de minister daarom ook hieraan aandacht te besteden in de memorie van toelichting.

2.3 Uitgebreide gebiedsontzegging
In de praktijk bestaat behoefte aan het opleggen van een gebiedsgebod, dat wil zeggen de verplichting zich op een bepaalde plaats, bijvoorbeeld de eigen woning, op te houden gedurende een of meer bepaalde tijdvakken. Daarbij kan gedacht worden aan de uit- en thuiswedstrijden van een voetbalclub, maar ook de nieuwjaarsnacht. Achtergrond daarvan is de wens om te voorkomen dat de veroordeelde op een andere plaats dan voorheen de orde gaat verstoren. Thans wordt een dergelijk gebod geconstrueerd door een uitgebreide gebiedsontzegging te geven voor een gehele gemeente of desnoods Nederland, met uitzondering van het erf en de woning van betrokkene. De NVvR wil de minister in overweging geven een dergelijk bevel in de wet op te nemen.

Als bijlage is bijgevoegd een kopie van de brief van de NVvR aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Namens het bestuur van de NVvR,
de Wetenschappelijke Commissie,

voorzitter

NEDERLANDSE VERENIGING VOOR RECHTSPRAAK

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Dr. R.H.A. Plasterk
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Datum
17 juni 2013

Uw kenmerk

Contactpersoon

Onderwerp
Concept-wetsvoorstel Wijziging van de Gemeentewet en het Wetboek van Strafrecht in verband met de aanscherping van de aanpak van voetbalvandalisme en ernstige overlast

Geachte heer Plasterk,

Bij brief van 14 maart 2013, met kenmerk 360590, heeft u, met de Minister van Veiligheid en Justitie, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (hierna: NVvR) advies gevraagd over het conceptwetsvoorstel Wijziging van de Gemeentewet en het Wetboek van Strafrecht in verband met de aanscherping van de aanpak van voetbalvandalisme en ernstige overlast.

1. Aard en strekking

Volgens de memorie van toelichting voorziet het concept-wetsvoorstel in aanpassingen om de in de praktijk en de vervroegd uitgevoerde evaluatie gesignaleerde knelpunten in de aanpak van overlast, waaronder voetbalvandalisme, weg te nemen. De nadruk ligt in het wetsvoorstel op een verscherpte aanpak van voetbalgerelateerde misdragingen door het creëren van ruimere mogelijkheden om maatregelen te treffen ter voorkoming van misstanden rond voetbalwedstrijden.

2.Voorgestelde wijzigingen

De voorgestelde wijzigingen van de Gemeentewet en het Wetboek van Strafrecht stuiten, naar de mening van de NVvR, op de meeste punten niet op bezwaren. Bij sommige punten plaatst de NVvR echter enige kanttekeningen.

2.1. Wijziging van artikel 38v, derde lid Sr

De in het wetsvoorstel genoemde wijziging van het Wetboek van Strafrecht houdt in dat de in artikel 38v, derde lid van het Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr) genoemde termijn van twee jaren wordt verhoogd naar vijf jaren. Dit betekent dat bij een eventuele oplegging van een contactverbod, gebiedsverbod, een meldplicht, of een combinatie van het voorgaande, door de rechter, deze voor de duur van vijf jaren kan gelden, ook bij 'first offenders'. Blijkens de memorie van toelichting moet de duur van de opgelegde maatregel wel 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 slachtoffers te beschermen. De NVvR is echter van mening dat een verdere voldoende onderbouwing van het voorstel tot deze forse verhoging van de termijn

Lange Voorhout 7 • Postbus 30315. 2500 GH Den Haag
Telefoon: 070-3611420 • info@nvvr.org • www.nvvr.org

ontbreekt. De NVvR geeft de minister in overweging hier in de memorie van toelichting nader aandacht aan te besteden.

2.2. Positie van de burgemeester
Het voorgestelde lid twee van artikel 172a van de Gemeentewet maakt mogelijk dat de burgemeester een civielrechtelijk stadionverbod kracht bijzet met een meldingsplicht, indien de gedraging waarvoor de sanctie is opgelegd de burgemeester aanleiding geeft tot een ernstige vrees voor de openbare orde. Met de Raad voor de rechtspraak is de NVvR van mening dat, gelet op het feit dat genoemde maatregel een vrijheidsbeperkend karakter heeft, duidelijkheid over aan welke procedurele minimumeisen de oplegging van de civielrechtelijke sanctie moet voldoen voordat deze bij algemene maatregel van bestuur kan worden aangewezen, wenselijk is. De NVvR wil daarom de minister in overweging geven dit te verduidelijken in de toelichting op het wetsvoorstel.
De KNVB kent een regime waarbij een stadionverbod op termijn kan worden verkort als de betrokkene toezegt deel te nemen aan een leer- of werkprogramma in overleg met de BVO waarmee betrokkene een relatie heeft. De NVvR is van mening dat niet duidelijk is hoe aan dit regime onder de voorgestelde wetgeving vorm kan of moet worden gegeven in relatie tot de bevoegdheid van de burgemeester. De NVvR verzoekt de minister daarom ook hieraan aandacht te besteden in de memorie van toelichting.

2.3 Uitgebreide gebiedsontzegging
In de praktijk bestaat behoefte aan het opleggen van een gebiedsgebod, dat wil zeggen de verplichting zich op een bepaalde plaats, bijvoorbeeld de eigen woning, op te houden gedurende een of meer bepaalde tijdvakken. Daarbij kan gedacht worden aan de uit- en thuiswedstrijden van een voetbalclub, maar ook de nieuwjaarsnacht. Achtergrond daarvan is de wens om te voorkomen dat de veroordeelde op een andere plaats dan voorheen de orde gaat verstoren. Thans wordt een dergelijk gebod geconstrueerd door een uitgebreide gebiedsontzegging te geven voor een gehele gemeente of desnoods Nederland, met uitzondering van het erf en de woning van betrokkene. De NVvR wil de minister in overweging geven een dergelijk bevel in de wet op te nemen.

Als bijlage is bijgevoegd een kopie van de brief van de NVvR aan de Minister van Veiligheid en Justitie.

Namens het bestuur van de NVvR,
de Wetenschappelijke Commissie,

voorzitter

Nederlands
Genootschap
van Burgemeesters

Aan de minister van Veiligheid en Justitie
Mr. I.W. Opstelten
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

0 BD

Den Haag, 21 oktober 2013

Geachte heer Opstelten,

Hierbij ontvangt u het advies van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters over het voorontwerp voor een wetsvoorstel om de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (Wmbveo) te wijzigen.

Het NGB kan zich in grote lijnen vinden in de voorgestelde aanscherping van de wet. Met de wetswijziging beschikt de burgemeester over meer mogelijkheden om adequaat op te kunnen treden bij verstoringen van de openbare orde. Het wetsvoorstel sluit goed aan bij de evaluatie van de Wmbveo die vorig jaar is gehouden. Op een aantal punten heeft het NGB echter opmerkingen, die u in het vervolg van deze brief vindt.

De wetswijziging is beargumenteerd vanuit de aanpak van voetbalhooligans, terwijl artikel 172a van de Gemeentewet ernstige overlast in zijn algemeenheid betreft. Het NGB ziet in de voorgestelde wijziging ook goede mogelijkheden om buiten het voetbalvandalisme op te kunnen treden, bijvoorbeeld om ongeregeldheden tijdens evenementen en oud- en nieuw-vieringen te voorkomen en te bestrijden. Het NGB beveelt u daarom aan om de memorie van toelichting te verbreden en niet alleen betrekking te laten hebben op voetbalvandalisme.

De burgemeester kan in het vervolg ook maatregelen opleggen aan personen die éénmaal de openbare orde hebben verstoord. Dit is een welkome aanvulling, zeker in preventief opzicht. Tegelijk krijgt de burgemeester de mogelijkheid om de maatregel te spreiden over een periode van maximaal 12 maanden. Hiermee krijgt de burgemeester een verstrekkende bevoegdheid die in bepaalde gevallen nodig zal kunnen zijn. Tegelijk vraagt een en ander om een zorgvuldige afweging vanuit perspectief van proportionaliteit en subsidiariteit. Voorkomen moet worden dat een stroom aan beroepszaken en rechterlijke uitspraken op gang komt. Daarom vindt het NGB dat de burgemeesters via de memorie van toelichting meer houvast gegeven moet worden.

Met de wetswijziging krijgt de burgemeester de mogelijkheid bevelen te geven aan personen die een bestuursrechtelijke of civielrechtelijke sanctie is opgelegd. Volgens de memorie van toelichting is dit bedoeld voor situaties waar de KNVB of een voetbalclub een stadionverbod heeft opgelegd. Daarbij gaat het in de meeste gevallen om een stadionverbod, waarover geen rechterlijke toetsing heeft plaatsgevonden. Artikel 172a van de Gemeentewet beperkt zich echter niet alleen over voetbalvandalisme, maar betreft de bestrijding van overlast in zijn algemeenheid. Wendt straks iedere café-eigenaar zich tot de burgemeester met de vraag om een meldplicht op te leggen aan personen die de toegang tot het café is ontzegd? Het NGB

Nederlands Genootschap van Burgemeesters
Postbus 30435 2500 GK Den Haag T 070 - 373 83 83 F 070 - 363 56 82 E info@burgemeesters.nl I www.burgemeesters.nl

vraagt zich daarom af of deze bevelsmogelijkheid niet eerder aan de officier van justitie toekomt of dat de rechter de bestuursrechtelijke of civielrechtelijke sanctie getoetst moet hebben.

In het kader van de evaluatie van de Wmbveo heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten aandacht gevraagd voor versimpeling van de meldingsplicht wanneer die wordt opgelegd aan een inwoner van een andere gemeente. Volgens de wet moet de burgemeester van die andere gemeente toestemming verlenen. Voorstel van de VNG was om te volstaan met het informeren van die burgemeester. Het NGB is hier voorstander van en vindt dat dit in deze wetswijziging meegenomen moet worden.

Zoals aangegeven is het Nederlands Genootschap van Burgemeesters positief over de wetswijziging. Om in de praktijk effectiever en efficiënter gebruik te kunnen maken van de bevoegdheden, verzoekt het NGB u om de geplaatste kanttekeningen bij de wetswijziging te betrekken.

Hoogachtend,

Secretaris Nederlands Genootschap van Burgemeesters

Koninklijke Nederlandse Voetbalbond
Woudenbergseweg 56-58 3707 HX Zeist
Postbus 515 3700 AM Zeist
t: 0343 49 92 11
f: 0343 49 91 99
e: bv@knvb.nl
Bank: ING-bank 67.00.00.132
BTW: NL002691346.B01
KvK: 40478591 Utrecht

De Minister van Veiligheid en Justitie
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Tevens per e-mail verzonden

Zeist	8 mei 2013
Uw kenmerk	
Ons kenmerk	
Behandeld door	
Doorkiesnummer	
E-mail	bureauvelligheidszaken@knvb.nl
Onderwerp	Reactie KNVB op wetsvoorstellen t.b.v. aanscherping van de aanpak van voetbalvandalisme en ernstige overlast

Geachte heer Opstelten,

Hartelijk dank voor het concept-wetsvoorstel Wijziging Gemeentewet en het Wetboek van Strafrecht in verband met aanscherping van de aanpak van voetbalvandalisme en ernstige overlast van 14 maart jl.

We zien dat normalisatie succesvol is en dat de campagne om voetbal toegankelijk en open te maken voor de 99 procent van de supporters, die hun club een warm hart toedragen, vruchten heeft afgeworpen. Voor de KNVB is het doorzetten van een gerichte aanpak van overlastgevers, zoals ook vastgelegd in het kader voor Beleid Voetbal en Veiligheid, noodzakelijk om te komen tot verdere normalisatie, bijvoorbeeld door het afschaffen van combiregelingen, het verwijderen van hekken en het verder verminderen van politie-inzet rond voetbalwedstrijden.

Belangrijke stap in de goede richting
De voorstellen zijn een belangrijke versterking van de Wet MBVEO en zullen de effectiviteit van de wet bij de bestrijding van voetbalvandalisme flink kunnen vergroten. De KNVB is dan ook positief over de verschillende wijzigingsvoorstellen die tegemoet komen aan de eerder door ons geuite zorgen over de toepassing van de wet MBVEO in een specifiek voetbalgerelateerde context. Dit geldt met name voor het schrappen van de verplichting van recidive en het voorstel van niet aaneengesloten uitvoering van gemeentelijke gebiedsverboden.

De KNVB verwelkomt ook de in het concept-wetsvoorstel aangekondigde versterking van het stadionverbod door de vergroting van de handelingsruimte van de burgemeester door verruiming van toepassing van artikel 172a. De stapeling van maatregelen op basis van het civielrechtelijk opgelegde stadionverbod verhoogt mogelijk wel het aantal beroepszaken tegen oplegging van stadionverboden. De KNVB blijft onverkort zorgen voor een solide onderbouwing van de door haar opgelegde maatregelen.

De KNVB is positief over de verruiming van de mogelijkheden voor oplegging van een meldplicht. Zoals bekend is de KNVB een vervent voorstander van de meldplicht omdat het, in de ogen van de KNVB, de meest effectieve manier is om hooligans ook daadwerkelijk uit de stadions te weren.

Suggesties voor aanvullende maatregelen
Voetbalvandalisme is geen kwajongensgedrag. De voorgestelde wetswijzigingen zijn een stap in de goede richting. De KNVB is daarnaast voorstander van aanvullende maatregelen:

- De KNVB pleit ervoor om in de wet de ruimte te bieden om sneller en effectiever de mogelijkheden uit het strafrecht, zoals het strafrechtelijk gebleds- en stadionverbod, ondersteund met een meldplicht, in te zetten. Deze meldplicht zou ook moeten gelden voor wedstrijden van Nederlandse clubs in het buitenland. Te vaak wordt daar de naam van Nederland en het voetbal in diskrediet gebracht doordat mensen met een stadionverbod gewoon kunnen afreizen naar de internationale speelsteden.

- Daarnaast pleit de KNVB voor het fors optrekken van de termijnen voor gebieds- of stadionverboden naar 24, 36 of 120 maanden, afhankelijk van het vergrijp. Dat is – anders dan de sanctietermijnen van 90 (niet-aaneengesloten) dagen binnen een jaar in de huidige wetsvoorstellen – in lijn met de Engelse termijnen en de termijnen die de bond zelf hanteert voor civielrechtelijke stadionverboden.

- Voorts moeten er volgens de KNVB meer mogelijkheden komen om groepsmisdragingen aan te pakken. Op dit moment zijn er onvoldoende middelen om op te treden tegen mensen die zelf niet (aantoonbaar) iets doen, maar die door onderdeel uit te maken van een groep overlastplegers zonder zich hier expliciet van te distantiëren, op zijn minst de overige groepsleden aanmoedigen in hun gedrag.

- De kracht van het effectief bestrijden van voetbalvandalisme ligt in samenwerking. Op alle niveaus zijn de betrokken partijen (ministerie, gemeenten, politie, OM, clubs en KNVB) met elkaar in overleg om incidenten te voorkomen. De KNVB pleit voor een sluitende samenhang tussen het civiel recht, het strafrecht en het bestuursrecht om ervoor te zorgen dat vandalen effectief aangepakt worden. Bij het overtreden of negeren van civiel- of bestuursrechtelijke maatregelen, zoals een stadionverbod, zal het strafrecht in werking moeten treden.

- Uitwisseling van gegevens tussen de ketenpartners is daarbij een belangrijke voorwaarde voor goede en effectieve samenwerking. De KNVB wil in dat verband graag wijzen op het belang van modernisering en uitbreiding van het huidige Voetbal Volg Systeem, die nodig is om alle ketenpartners – binnen randvoorwaarden van privacybescherming en bescherming van gevoelige politie-informatie – toegang te geven tot die informatie die ze nodig hebben om hun taak binnen de keten effectief uit te voeren.

Hieraan gekoppeld, wenst de KNVB dat er ook nagedacht wordt over de aanpak van een aantal "voetbalgerelateerde" overtredingen zoals betreden speelveld, zwarthandel en spreekkoren, waarbij de civielrechtelijke maatregelen van de clubs en de KNVB zo nodig ondersteund kunnen worden door een strafrechtelijk traject.

KNVB zet in op elektronische meldplicht
De KNVB werkt al enige tijd aan het in eigen beheer ontwikkelen van een technisch hulpmiddel om een elektronische meldplicht mogelijk te maken. Dit systeem dat werkt met een mobiele telefoon waarmee de stadionverbodhouder zich door middel van een vingerafdruk kan melden en waarmee kan worden vastgesteld dat hij zich niet in een stadion bevindt, zal vanaf 1 mei in de praktijk getest worden. We hopen dat de pilotfase positief kan worden afgesloten zodat een

bredere uitrol naar stadionverbodhouders mogelijk wordt. Door elektronische melding in plaats van fysieke melding neemt het vrijheidsbeperkende karakter van de meldplicht sterk af. De KNVB hoopt en verwacht dat daarmee ook een belangrijke barrière voor oplegging door de rechter wordt weggenomen. Juist een strafrechtelijk opgelegd stadionverbod met meldplicht is in onze ogen een effectief middel om diegenen die met openbare geweldpleging rond voetbalwedstrijden zorgen voor de ernstigste overlast, langjarig te weren.

Conclusie
De KNVB spreekt waardering uit voor deze nieuwe stap bij de bestrijding van voetbalvandalisme waarin de overheid doorpakt en zijn verantwoordelijkheid als wetgever neemt. Een geïntegreerde aanpak waarin alle betrokken partijen in de veiligheidsketen hun verantwoordelijkheid nemen is essentieel bij de bestrijding van deze problematiek. Ook de KNVB zal zijn verantwoordelijkheid blijven nemen, zowel in de structurele verbetering van veiligheid in en rond de stadions als van de veiligheidsorganisatie van de clubs. Daarnaast zal de KNVB het KNVB-stadionverbod voortvarend blijven gebruiken. In de aanpak van hooligans moeten het strafrechtelijk, het bestuursrechtelijk en civielrechtelijk instrumentarium parallel ingezet worden.

Tot slot
De goeden mogen niet onder de kwaden te lijden hebben. De ambitie voor de komende jaren, zoals vastgelegd in het Kader voor Beleid Voetbal en Veiligheid van 23 mei 2011, is door gezamenlijke afspraken van de Rijksoverheid, gemeenten, politie, OM, clubs, KNVB en supporters tot een "normalisatie" van de veiligheidssituatie rondom het voetbal te komen. Met meer gastvrijheid en ruimte voor de grote groep welwillende supporters en een aanpak op maat van ordeverstoorders. Dat dient wat de KNVB betreft het uitgangspunt te blijven bij de evaluatie van de voetbalwet en verdere maatregelen om te komen tot een beter en veiliger voetbalklimaat in Nederland.

Met vriendelijke groet,

Directeur betaald voetbal

gemeente Eindhoven

Rob van Gijzel

Burgemeester van Eindhoven

Retouradres Postbus 998, 5600 AZ Eindhoven

Ministerie van Veiligheid en Justitie
T.a.v. minister Opstelten
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

0 BD

Behandeld door
Telefoon
Ons kenmerk
8 juli 2013

Betreft: Wijziging van de Gemeentewet in verband met de aanscherping van de aanpak van voetbalvandalisme en ernstige overlast

Geachte heer Opstelten,

Graag reageren wij, als burgemeesters van een gemeente met een betaald voetbalorganisatie, gezamenlijk op het voorstel van de ministers van Veiligheid en Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, tot wijziging van de Gemeentewet in verband met de aanscherping van de aanpak van voetbalvandalisme en ernstige overlast.

Per voorgestelde wijziging geven wij onze zienswijze. En aanvullend hierop, gaan we graag in op de ervaren problemen rondom de intergemeentelijke meldplicht. Het wetsvoorstel van de ministers gaat hier niet op in, terwijl het wel een knelpunt uit de praktijk is. Tot slot zien we de mogelijkheid tot een uitreisverbod graag uitgewerkt. Met deze toevoegingen krijgen we als burgemeesters een effectief pakket aan in te zetten maatregelen, naast het al bestaande instrumentarium.

First offenders
In de eerste plaats bevat dit wetsvoorstel een wijziging van artikel 172a van de Gemeentewet zodat de burgemeester ook aan zogenaamde 'first offenders' die voor overlast hebben gezorgd een burgemeestersbevel, inhoudende een gebiedsverbod, groepsverbod of een meldplicht, voor een langere duur kan opleggen.

De wijziging van artikel 172a, zodat de bevoegdheden ook zijn toe te passen op 'first offenders' is in onze ogen een prima aanpassing van de wet. De voorgestelde wijziging biedt ons meer mogelijkheden om toegespitst op de feiten en omstandigheden te reageren en overlast doeltreffend te voorkomen en te beëindigen.

Wat overeind is gebleven in het wetsvoorstel, is dat bij het opleggen van een maatregel moet worden aangetoond dat er ernstige vrees is voor verdere verstoring van de openbare orde. Wij vragen ons af of dit wel is aan te tonen omdat deze personen voor de eerste keer voor overlast zorgen. In tegenstelling tot herhaaldelijke ordeverstoorders is er geen dossier voorhanden waarop de ernstige vrees voor verdere ordeverstoring kan worden gebaseerd. Wij adviseren dan ook om, naast het vereiste van herhaaldelijkheid, ook dit vereiste uit de wet te schrappen.

Postadres Postbus 90150
5600 RB Eindhoven
Telefonisch bereikbaar
ma t/m vr 9.00-17.00 uur
Fax (040) 243 35 85

Meldplicht
Het wetsvoorstel introduceert 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 om in de toekomst, indien mogelijk, technische mogelijkheden te benutten ter uitvoering van de meldplicht.

Wij kunnen ons voorstellen dat de wetgever de wet zo aanpast dat gebruik van technische middelen is toegestaan indien deze middelen voldoen aan de eisen van integriteit, haalbaarheid en uitvoerbaarheid. We hechten er welaan dat de huidige mogelijkheid om zich op een bepaalde plaats te moeten melden blijft bestaan naast de mogelijkheid om technische middelen in te zetten bij de uitvoering van de meldplicht. Een burgemeester moet hierin een keuze hebben, aangezien het per casus kan verschillen of een meldplicht op een bepaalde plek of een meldplicht met behulp van technische middelen het meest effectief is.

Versterking stadionverbod KNVB of voetbalclub
Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid voor burgemeesters om een door de KNVB of een voetbalclub opgelegd stadionverbod te 'versterken' met een gebiedsverbod, groepsverbod of meldplicht. Dit is naar ons oordeel een goede aanvulling.

In goede samenwerking met de KNVB en de voetbalclubs kunnen we bewerkstelligen dat voetbalhooligans die wanordelijkheden in een voetbalstadion veroorzaken ook uit de omgeving van het voetbalstadion kunnen worden geweerd. Hierbij zal de duur van de bestuurlijke maatregel gekoppeld moeten worden aan de deur van het civiele stadionverbod. Dit geeft ons als burgemeester, in samenwerking met de betrokken partners de mogelijkheid doeltreffend en preventief op te treden.

Niet aaneengesloten uitvoering
Tot slot wordt het mogelijk gemaakt dat een burgemeestersbevel op grond van artikel 172a van de Gemeentewet niet meer voor een aaneengesloten termijn hoeft te worden opgelegd.

We verwachten dat deze maatregel een effectieve maatregel is om op te leggen aan de voetbalhooligan. Daar in een jaar slechts dertig thuiswedstrijden plaatsvinden zou het mogelijk moeten zijn deze negentig dagen uit te smeren over een periode van drie jaar. Voor andere typen overlast kan juist een aaneengesloten termijn effectief zijn. Het is dan ook goed dat deze mogelijkheid blijft bestaan.

Intergemeentelijke meldplicht
Niet alle supporters komen uit dezelfde gemeente als waar de betaald voetbalorganisatie is gevestigd. Het komt dan ook geregeld voor dat een burgemeester van de gemeente waar de voetbalwedstrijd plaatsvindt een meldplicht oplegt aan een (potentiële) ordeverstoorder uit een andere gemeente, waardoor deze meldplicht daar ten uitvoer moet worden gelegd. In deze gevallen ben je afhankelijk van de medewerking van de burgemeester van die gemeente.

Hoewel we inzien dat het wettelijk niet mogelijk is – en overigens ook onwenselijk is- om openbare ordemaatregelen te kunnen nemen buiten ons eigen grondgebied, willen we graag meer waarborgen voor de medewerking van de burgemeester van de woongemeente. Daarom vragen we de ministers een passage op te nemen in de Memorie van Toelichting, waarin aangeduid wordt dat alle burgemeesters het besluit van de collega-ambtgenoot overnemen en zorgen dat de meldplicht ten uitvoer wordt gelegd.

Uitreisverbod

Supporters van een voetbalclub zijn niet alleen bij de thuiswedstrijden aanwezig maar reizen ook mee naar de uitwedstrijden in Nederland en in het buitenland. Op basis van de huidige wet kan een burgemeester van een gemeente met een betaald voetbalorganisatie alleen een meldplicht opleggen voor de thuiswedstrijden ter handhaving van de openbare orde in zijn gemeente. Bij uitwedstrijden dienen de burgemeesters van die speelsteden zelf maatregelen te nemen om de relschoppers weg te houden bij het voetbalstadion in hun gemeente. Wij vinden dit omslachtig en pleiten er daarom voor om ook een meldplicht te kunnen opleggen voor de uitwedstrijden. Daarmee kan worden voorkomen dat een relschopper naar voetbalwedstrijden kan afreizen: een uitreisverbod. Hiermee kunnen wij als burgemeesters effectiever optreden tegen relschoppers die door het hele land heen rondom voetbalwedstrijden voor ernstige overlast zorgen.

Tot slot uiten we onze zorg over de grote maatschappelijke kosten die de regulering van het betaald voetbal met zich meebrengt en over onze wens vaart te maken met deze wetswijziging.

Namens de burgemeesters met een betaald voetbalorganisatie,

Dhr. P.M. Bruinooge Burgemeester gemeente Alkmaar	
Mw. J.H.M. Hermans Burgemeester gemeente Almelo	
Mw. A. Jorritsma-Lebbink Burgemeester gemeente Almere	
Dhr. E. van der Laan Burgemeester gemeente Amsterdam	
Mw. P.C. Krikke Burgemeester gemeente Arnhem	
Dhr. P.A.C.M. van der Velden Burgemeester gemeente Breda	
Dhr. T. Rombouts Burgemeester gemeente Den Bosch	

Dhr. J.J. van Aartsen Burgemeester gemeente Den Haag	
Dhr. A.P. Heidema Burgemeester gemeente Deventer	
Dhr. H.J. Kaiser Burgemeester gemeente Doetinchem	
Dhr. A.A.M. Brok Burgemeester gemeente Dordrecht	
Dhr. W.J.F.M. van Beek Burgemeester gemeente Edam-Volendam	
Dhr. R. van Gijzel Burgemeester gemeente Eindhoven	
Dhr. C. Bijl Burgemeester gemeente Emmen	
Dhr. E.J. den Oudsten Burgemeester gemeente Enschede	
Dhr. J.P. Rehwinkel Burgemeester gemeente Groningen	
Dhr. T. van der Zwan Burgemeester gemeente Heerenveen	
Mevr. P.J.M.G. Blanksma-van den Heuvel Burgemeester gemeente Helmond	
Dhr. J.J.M. Som Burgemeester gemeente Kerkrade	
Dhr. F.J.M. Crone Burgemeester gemeente Leeuwarden	
Dhr. O. Hoes Burgemeester gemeente Maastricht	
Dhr. H.M.F. Bruls Burgemeester gemeente Nijmegen	
Mw. W.J.L. Buijs-Glaudemans Burgemeester gemeente Oss	
Dhr. A. Aboutaleb Burgemeester gemeente Rotterdam	
Dhr. G.J.M. (Sjraar) Cox Burgemeester gemeente Sittard-Geleen	

Dhr. P.G.A. Noordanus Burgemeester gemeente Tilburg	
Dhr. A. Wolfsen Burgemeester gemeente Utrecht	
Dhr. A. Meyerman Burgemeester gemeente Veendam	
Dhr. F. M. Weerwind Burgemeester gemeente Velsen	
Dhr. A.S. Scholten Burgemeester gemeente Venlo	
Dhr. A.M.P. Kleijngeld Burgemeester gemeente Waalwijk	
Dhr. H.J. Meijer Burgemeester gemeente Zwolle	

Openbaar Ministerie

College van Procureurs-Generaal

Voorzitter

Door reg. : kopie gezond.s.
aan DWJZ

0 BD

Postbus 20305 2500 EH Den Haag

Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag
Telefoon +31 (0)70 339 96 00
telefax +31 (0)70 339 98 51

Minister van Veiligheid en Justitie
Mr. I. Opstelten
Postbus 20301
2500 EH 'S-GRAVENHAGE

Onderdeel Cluster Wet- en Regelgeving
Contactpersoon
Doorkiesnummer(s)
E-mail
Datum 04 juni 2013
Ons kenmerk
Uw kenmerk
Onderwerp Advies conceptwetsvoorstel Wijziging van de Gemeentewet en het Wetboek van Strafrecht in verband met de aanscherping van de aanpak van voetbalvandalisme en ernstige overlast.

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen

Geachte heer Opstelten,

Bij brief van 14 maart 2013 heeft u mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de heer Plasterk, het College gevraagd te adviseren over het conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Gemeentewet en het Wetboek van Strafrecht in verband met de aanscherping van de aanpak van voetbalvandalisme en ernstige overlast.
Dit wetsvoorstel voorziet in een aantal aanpassingen om in de praktijk gesignaleerde knelpunten weg te nemen, waarbij de nadruk ligt op een verscherpte aanpak van voetbal gerelateerde misdragingen. Maar het wetsvoorstel is daar niet toe beperkt. Ook voor de bestrijding van misdragingen rond andere sporten, evenementen zoals Koningsdag en Oud&Nieuw, of wijkoverlast kunnen de nieuwe bevoegdheden worden ingezet, mits aan de noodzakelijke voorwaarden is voldaan.

De voorstellen zijn het gevolg van een vervroegde evaluatie van de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (verder: Wet mbveo). Het OM heeft deelgenomen aan het overleg met de politie, de KNVB, de burgemeesters en het Ministerie van Veiligheid en Justitie over: de evaluatie van de Wet mbveo, enkele kritische brieven van burgemeesters uit de grote steden over de Wet mbveo, de consequenties van het landelijk actieplan in reactie op enkele grote incidenten en een initiatiefnota van de Kamerleden De Mos, Van Dekken en Çörüz. Dit overleg heeft geresulteerd in de aankondiging van een aantal maatregelen, die zijn opgenomen in

een brief aan de Tweede Kamer.[1]

Het wetsvoorstel bevat vier aanpassingen van artikel 172a Gemeentewet:

1. Een wijziging van de aanhef van artikel 172a, zodat de burgemeester ook aan first offenders die voor overlast hebben gezorgd een burgemeestersbevel, inhoudende een gebiedsverbod, groepsverbod of een meldplicht, voor een langere duur kan opleggen.
2. Een wijziging van artikel 172a, lid 1, onderdeel c, zodat het mogelijk wordt om meldplichten ook anders dan op één bepaalde plaats ten uitvoer te leggen.
3. Aan artikel 172a wordt een nieuw tweede lid toegevoegd, waardoor de burgemeester een door de KNVB of de voetbalclub opgelegd stadionverbod kan versterken met een gebiedsverbod, groepsverbod of meldplicht.
4. Aan artikel 172a wordt een nieuw vijfde lid toegevoegd, waardoor het mogelijk wordt gemaakt dat een burgemeestersbevel niet meer voor een aaneengesloten termijn hoeft te worden opgelegd.

Daarnaast bevat het wetsvoorstel een aanpassing van artikel 38v van het Wetboek van Strafrecht: de maximale duur van een vrijheidsbeperkende rechterlijke maatregel wordt verhoogd van twee naar vijf jaar.

Het College heeft met belangstelling van het conceptwetsvoorstel kennis genomen en is gaarne bereid daarover te adviseren. Het College zal daarbij met name ingaan op twee onderwerpen die niet in de hierboven genoemde brief aan de Tweede Kamer, maar wel in het wetsvoorstel zijn opgenomen. Daarnaast heeft het College een suggestie voor aanvulling op het wetsvoorstel.

First offenders

Het wetsvoorstel voorziet in een wijziging van de aanhef van artikel 172a Gemeentewet. Het woord 'herhaaldelijk' wordt geschrapt, waardoor de burgemeester ook een langdurig gebiedsverbod of meldplicht kan opleggen aan first offenders. Het College wijst er op dat in de memorie van toelichting bij de oorspronkelijke Wet mbveo, in paragraaf "6 Toetsing aan grondrechten", uitvoerig is beargumenteerd waarom de bevelsbevoegdheid van de burgemeester alleen bij herhaaldelijke, structurele ordeverstoringen mogelijk kan zijn. In verband met de proportionaliteit van het bevel wordt erop gewezen "dat de bevoegdheid alleen kan worden toepast jegens een persoon die structureel ernstige overlast veroorzaakt. Een ingreep in zijn bewegingsvrijheid is dan gerechtvaardigd. Het moet, zoals gezegd, gaan om herhaaldelijk ordeverstorend gedrag. Er kan niet op basis van één incident worden

[1] Tweede Kamer, 25 232, nr. 61, 4 september 2012

overgegaan tot een van de voorgestelde maatregelen."[2]
In het onderhavige wetsvoorstel wordt aan de toetsing aan grondrechten geen aandacht besteed. De kans is groot dat de bestuursrechter, wanneer hij toetst aan de eis van proportionaliteit, op basis van de argumenten die zijn opgenomen in de memorie van toelichting bij het oorspronkelijke wetsvoorstel, zal oordelen dat een burgemeestersbevel, inhoudende een gebiedsverbod van drie maanden met de mogelijkheid van verlenging en meldplicht, naar aanleiding van één overlasthandeling de bewegingsvrijheid van deze persoon te zeer zal aantasten en het bevel zal schorsen of vernietigen.

Het College voorziet voorts grote problemen bij de strafrechtelijke handhaving van een burgemeestersbevel dat aan een first offender wordt opgelegd. Indien betrokkene het bevel van de burgemeester overtreedt wordt hij vervolgd voor het overtreden van artikel 184 Sr, het opzettelijk niet voldoen aan een ambtelijk bevel. De strafrechter dient bij een strafrechtelijke vervolging terzake van artikel 184 Sr te onderzoeken of het in de telastelegging genoemde wettelijk voorschrift verbindend is en of het bevel rechtmatig is gegeven. De strafrechter toetst het bevel van de burgemeester dus inhoudelijk aan de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit. Dit geldt ook indien tegen het bevel van de burgemeester een bestuursrechtelijke rechtsgang heeft opengestaan en de verdachte van deze rechtsgang geen gebruik heeft gemaakt. Zie hiervoor de rechtsoverwegingen 3.5 en 3.6 in het richtinggevende arrest van de Hoge Raad van 24 september 2002, LJN AE2126.
In het geval de officier van justitie besluit een vervolging aan te vangen ziet hij zich op de terechtzitting ook geconfronteerd met de overtreding van een bevel, waarvan in een eerdere memorie van toelichting bij een toetsing aan grondrechten uitvoerig is betoogd dat in verband met de eis van proportionaliteit het geven van een bevel alleen mogelijk is ingeval er sprake is van ernstige structurele overlast en dat het niet mogelijk is een dergelijk bevel te geven naar aanleiding van één incident. Het laat zich raden dat de toetsing aan grondrechten de basis zal zijn van ieder verweer van de verdediging. Te voorzien is dat het vrijwel onmogelijk zal zijn om in deze gevallen tot een succesvolle vervolging te komen.

Voorts is vereist dat de burgemeester zich baseert op een gedocumenteerd dossier. Het dossier dient onder meer inzicht te geven in het samenstel van gedragingen respectievelijk de aard van de ordeverstoringen (blijkens meldingen, mutaties, processen-verbaal, waarnemingen zoals bekend bij politie, jeugdzorg e.a.) van de betrokken persoon. Het College ziet niet goed hoe de burgemeester kan beschikken over een voldoende gedocumenteerd dossier waarop een bevel kan worden gebaseerd ingeval van één enkel incident. Ook aan dit aspect dient in de memorie van toelichting

[2] Tweede Kamer, 2007-2008, 31 467, nr. 3, pagina 32

nader aandacht te worden geschonken.

Samenvattend is het College van oordeel dat een bevel van de burgemeester, gebaseerd op artikel 172a van de Gemeentewet, beperkt moet blijven tot de huidige herhaaldelijke ernstige verstoringen van de openbare orde. Allereerst omdat het College meent dat het opleggen van een langdurig burgemeestersbevel ex artikel 172a Gemeentewet niet in verhouding staat tot een eerste overlastgedraging. Voorts is het College van oordeel dat een burgemeestersbevel opgelegd aan een first offender naar alle waarschijnlijkheid door de rechter zal worden afgewezen, zowel bij de bestuursrechter als bij de strafrechter. Dat maakt dat het burgemeestersbevel feitelijk niet is te handhaven als het wordt opgelegd aan een first offender. Het College adviseert om dit onderdeel van het wetsvoorstel te schrappen.

Versterking stadionverbod KNVB of voetbalclub

In een nieuw tweede lid van artikel 172a krijgt de burgemeester de bevoegdheid om een stadionverbod van de KNVB te ondersteunen met een bevel, indien de misdraging de burgemeester aanleiding geeft tot ernstige vrees voor de openbare orde. Uitgelegd wordt dat deze nieuwe bepaling is bedoeld als een versterking van een door de KNVB of de voetbalclub opgelegd stadionverbod.
Het College meent dat de nieuwe bepaling en de daarbij in de memorie van toelichting gegeven uitleg moet berusten op een misverstand. Weliswaar is de voetbalclub of de eigenaar van het stadion als eerste verantwoordelijk voor de gang van zaken in het stadion, maar dat doet niets af aan de verantwoordelijkheid van de burgemeester. De burgemeester is wel degelijk verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde op voor het publiek toegankelijke plaatsen, zoals een voetbalstadion. Er is niets dat de burgemeester belet om ook een sanctie op te leggen aan iemand die zich heeft misdragen in de publieke ruimte van het stadion, dus ook zonder voorafgaand door club of KNVB opgelegd stadionverbod.

Het College is zelfs van oordeel dat het voorgestelde nieuwe tweede lid en de daarbij gegeven toelichting de bestaande bevelsbevoegdheid van de burgemeester beperkt. De burgemeester kan op basis van het huidige artikel 172a Gemeentewet een bevel geven als er sprake is van verstoring van de openbare orde. Maar volgens de memorie van toelichting is een stadion is geen openbare ruimte en dus is een misdraging in een stadion geen verstoring van de openbare orde. Als gevolg van de voorgestelde bepaling en deze uitleg zou de burgemeester dus niets meer te zeggen hebben over misdragingen in een stadion als er geen stadionverbod door KNVB of club is opgelegd. Dat kan niet de bedoeling zijn.
Het College wijst er op dat die uitleg ook kan worden toegepast op andere publieke ruimtes waarvoor een privaatrechtelijk of bestuursrechtelijk verantwoordelijke is aan te

wijzen. Bijvoorbeeld het evenemententerrein van een groot dansfeest. Ook dan zal gelden dat in het geval de organisatie de persoon die zich heeft misdragen niet de toegang tot het feest heeft ontzegd, de burgemeester geen bevoegdheid toekomt een bevel ex artikel 172a Gemeentewet te geven.

Alles afwegende ziet het College geen meerwaarde in het voorstel om in een nieuw tweede lid van artikel 172a de burgemeester de bevoegdheid te geven een stadionverbod van de KNVB te ondersteunen met een bevel, indien de misdraging de burgemeester aanleiding geeft tot ernstige vrees voor de openbare orde. Het voorstel is gegrond op een onjuiste veronderstelling, namelijk dat de burgemeester geen bevoegdheid heeft met betrekking tot de openbare orde in een stadion, en heeft tot gevolg dat de bestaande bevoegdheid van de burgemeester wordt beperkt. Het College adviseert dit onderdeel van het wetsvoorstel te schrappen.

Artikel 38v

In het huidige artikel 38v Sr is een aantal vrijheidsbeperkende maatregelen opgenomen. De rechter kan de verdachte bevelen zich niet op te houden in een bepaald gebied, zich te onthouden van contact met een bepaalde persoon of bepaalde personen, of hem bevelen zich op bepaalde tijdstippen te melden bij de daartoe aangewezen opsporingsambtenaar.
Vanuit de praktijk wordt de suggestie gedaan om artikel 38v Sr aan te vullen met een gebiedsgebod. Dit betekent de introductie van een maatregel huisarrest. Een dergelijke maatregel kan zeer dienstig zijn bij de bestrijding van zowel het vandalisme bij de viering van Oud&Nieuw als bij de bestrijding van voetbalvandalisme, met name waar het gaat om het controleren van hooligans tijdens uit-risicowedstrijden.

Op dit moment werkt de praktijk via een omweg teneinde in bepaalde gevallen min of meer hetzelfde effect te bereiken. Zo wordt in voorkomende gevallen een deels voorwaardelijke straf geëist, waaraan op grond van artikel 14c, lid 2, onderdeel 7, Sr de voorwaarde wordt verbonden dat de veroordeelde op bepaalde tijdstippen of gedurende een bepaalde periode op een bepaalde locatie aanwezig is. Ingevolge artikel 14e Sr kan de rechter bepalen dat deze maatregel dadelijk uitvoerbaar is. Maar de dadelijke uitvoerbaarheid kan alleen worden gevorderd "indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan dat gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen." Dat betekent dat de gevaarzetting concreet moet zijn en gericht tegen personen. In de Oud&Nieuw zaken kan meestentijds niet aan deze eis worden voldaan omdat het gepleegde geweld onvoldoende zwaar is geweest. De gewone mishandeling, of mishandeling met voorbedachten rade, ex artikel 300 resp. 301 Sr, is onvoldoende om er ernstig rekening mee te houden dat de veroordeelde

wederom een geweldsmisdrijf zal plegen. Alleen in het geval dat (poging tot) zware mishandeling ex artikel 302 Sr aan de orde is, kan de dadelijke uitvoerbaarheid van de bijzondere voorwaarde worden gevorderd.
Een andere oplossing, die vooral in de grote steden in het westen van het land wel wordt gebruikt, is de rechter te vragen de maatregel van een gebiedsverbod op te leggen, minus het woonadres van de verdachte (artikel 38v, lid 2, onderdeel a, Sr). Op deze wijze wordt feitelijk bereikt dat de verdachte een huisarrest wordt opgelegd. Deze werkwijze is mogelijk voor een relatief compacte omgeving als de stad Den Haag. Maar voor het oosten van het land is deze methode in veel gevallen niet werkbaar. De rechter moet dan een zodanig groot gebied aanwijzen waar de verdachte niet mag komen, dat hij dit niet meer proportioneel acht en dus de maatregel niet zal opleggen.

Het College is van oordeel dat een huisarrest in een aantal gevallen een goede maatregel zou kunnen zijn. In de eerste plaats voor plegers van geweldsmisdrijven tegen personen en goederen tijdens de viering van Oud&Nieuw. De rechter zou dan kunnen worden gevraagd de verdachte te verplichten tijdens de volgende Oud&Nieuw thuis te blijven.
In de tweede plaats zou een huisarrest aangewezen zijn als maatregel bij de bestrijding van geweld door voetbalhooligans. Vooral in het geval van uitwedstrijden met een hoog risicogehalte kan de verplichting om thuis te blijven de meest effectieve maatregel zijn om er voor te zorgen dat notoire geweldplegers niet bij eventuele rellen en geweldspleging aanwezig kunnen zijn.
De rechter kan ingevolge het vierde lid van artikel 38v Sr bij het opleggen daarvan bepalen dat de maatregel dadelijk uitvoerbaar is. De voorwaarden voor dadelijke uitvoerbaarheid in het vierde lid zien op het plegen van strafbare feiten of zich belastend gedragen tegen een bepaalde persoon of bepaalde personen. Deze voorwaarden zijn ruimer dan de voorwaarden genoemd in artikel 14c, waar wordt gesproken over misdrijven tegen personen. Door de ruimere toepassing van de dadelijke uitvoerbaarheid is artikel 38v Sr beter toegesneden op de bestrijding van vandalisme en geweld.
Het College realiseert zich dat een huisarrest een behoorlijk forse inbreuk kan betekenen op de persoonlijke levenssfeer, maar wijst erop dat de maatregel van 38v Sr door de rechter wordt opgelegd. De rechter dient bij zijn beslissing om huisarrest op te leggen de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit in acht te nemen. Bovendien kan de rechter de maatregel zodanig inkleden dat de veroordeelde slechts huisarrest heeft voor die uren waarvan het de bedoeling is dat hij niet deelneemt aan een bepaald evenement of een aantal bepaalde wedstrijden niet bijwoont. Op deze wijze staat de opgelegde maatregel in verhouding tot het gepleegde feit.

Het College meent derhalve dat er goede redenen zijn aan te voeren om te pleiten voor invoering van een door de rechter op te leggen gebiedsgebod en neemt de

suggestie die daaromtrent vanuit de praktijk wordt gedaan graag over. Het College adviseert derhalve om artikel 38v, lid 2 Sr aan te vullen met een gebiedsgebod.

Hoogachtend,
Het College van procureurs-generaal