

Vergaderjaar 2013–2014

33 882

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

Nr. 5

### VERSLAG

Vastgesteld 7 april 2014

De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

### INHOUDSOPGAVE

<b>I ALGEMEEN</b>	<b>2</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>2</b>
<b>2. Private, bestuursrechtelijke en strafrechtelijke aanpak voetbalvandalisme</b>	<b>6</b>
<b>3. Wijzigingen artikel 172a van de Gemeentewet</b>	<b>7</b>
3.1 <i>First offenders</i>	7
3.2 <i>Maatregelen met betrekking tot uitwedstrijden</i>	10
3.3 <i>Versterking stadionverbod KNVB of voetbalclub</i>	11
3.4 <i>Niet aaneengesloten uitvoering</i>	13
3.5 <i>Digitale meldplicht</i>	14
3.6 <i>Intergemeentelijke meldplicht</i>	15
<b>4. Wijziging artikel 38v van het Wetboek van Strafrecht</b>	<b>15</b>
4.1 <i>Gebiedsgebod</i>	15
4.2 <i>Verlenging maximale duur vrijheidsbeperkende maatregel</i>	16
<b>5. Financiële consequenties en administratieve lasten</b>	<b>17</b>
<b>6. Consultatie</b>	<b>17</b>
<b>II ARTIKELSGEWIJS</b>	<b>18</b>
<b>Artikel I</b>	<b>18</b>
Onderdeel A (art. 172a Gemeentewet)	18
<b>Artikel II</b>	<b>18</b>

## I ALGEMEEN

### 1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel tot wijziging van de Gemeentewet en het Wetboek van Strafrecht ter aanscherping van de maatregelen ter bestrijding van voetbalvandalisme en ernstige overlast (hierna: het wetsvoorstel). Deze leden zijn voorstander van meer bevoegdheden voor het bestrijden van ernstige overlast en voetbalgerelateerde misdragingen. Deze leden constateren dat inspanningen van overheid, gemeenten, clubs, KNVB en politie een positief effect hebben, maar zij begrijpen ook dat er nog knelpunten zijn op het gebied van beleid en uitvoering. Het wetsvoorstel dient ter aanscherping van de Wijzigingswet Gemeentewet, Wetboek van Strafvordering en Wetboek van Strafrecht (maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast) (hierna: Wet MBVEO), met name met het oog op de effectieve aanpak van voetbaloverlast. Over het wetsvoorstel hebben deze leden vragen, opmerkingen en enkele suggesties.

Zij lezen dat onder andere de toepassing van artikel 509hh van het Wetboek van Strafvordering (WvSv) door de officier van justitie succesvol blijkt. Waaruit blijkt dit? Kan de regering aangeven hoeveel aanwijzingen tot op heden plaatsvonden? Daarnaast zijn deze leden benieuwd naar de aantallen en soorten sancties bij overtredingen van gedragsaanwijzingen. De voornoemde leden vragen in het algemeen of samenwerking met de Belgen en/of Duitsers mogelijk is. Deze leden kunnen zich voorstellen dat met name in de grensregio overlast gevende voetbalfans ook buiten Nederland voetbalwedstrijden bezoeken.

Voor hen is het doel van de bestrijding van voetbalgeweld, de maximale aanpak van en hinder voor hooligans, en minimale hinder en inbreuken voor vrolijke fans. Dat laatste moet wel in zicht komen. Het is natuurlijk heel mooi dat gewone fans minder last hebben van incidenten en narigheid tijdens de wedstrijd, maar het doel moet ook zijn dat vrolijke fans minder last hebben van belemmerende maatregelen zoals verplichte combiregelingen en andere beperkingen. Zijn er na het aannemen van dit wetsvoorstel genoeg instrumenten om de hooligans in bedwang te houden, zodat er zicht komt op vermindering van hinderlijke maatregelen voor vrolijke fans? Gaat het aantal verplichte combiregelingen de komende jaren dalen?

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel. Deze leden vinden voetbalgerelateerde overlast bijzonder onwenselijk. Zij zijn dan ook van mening dat voor de bestrijding hiervan een robuust en fijnmazig instrumentarium op zijn plaats is. Zij hebben de volgende vragen over het wetsvoorstel.

Zij onderschrijven dat de in de praktijk, de evaluatie en de monitor gesignaleerde knelpunten een vertaling dienen te krijgen in de huidige wetgeving. Een tijdige aanscherping van de wet sluit daarbij aan op de gezamenlijke en nadrukkelijke wens van de geconsulteerde instanties. Deze leden onderschrijven verder de opmerking dat wetgeving niet het enige instrument is, maar dat de maatregelen en inspanningen die voortvloeien uit het Kader voor beleid: Voetbal en Veiligheid onverkort blijven gelden en uitgevoerd blijven worden. Kan deze inspanningsverplichting eventueel verder vorm worden gegeven, zodat hierover geen twijfel mogelijk is?

Voornoemde leden begrijpen dat de nadruk in dit wetsvoorstel ligt op een verscherpte aanpak van voetbalgerelateerde misdragingen. Daarnaast kunnen de voorgestelde maatregelen ook ingezet worden ter voorkoming van misdragingen bij andere sporten en bij evenementen zoals kermissen, koninginnennacht en oud en nieuw. Kan worden aangegeven in hoeverre

er bij het opstellen van het voorliggende wetsvoorstel met dergelijke evenementen of andere sporten rekening is gehouden? Hoewel het voor zich spreekt, zijn de leden van de PvdA-fractie blij dat er expliciet op wordt gewezen dat deze nieuwe bevoegdheden alleen kunnen worden ingezet mits aan de gestelde voorwaarden is voldaan. Deze gestelde voorwaarden dienen echter wel duidelijk te zijn. Deze leden sluiten op dit punt dan ook aan bij de opmerkingen van de Raad voor de Rechtspraak (Rvdr), alsook de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), die adviseren aan te geven aan welke procedurele minimumeisen de oplegging van de civielrechtelijke sanctie dient te voldoen, alvorens deze te betrekken bij het opleggen van een gebiedsverbod, meldplicht of groepsverbod. Indien dit wetsvoorstel wordt aangenomen, zouden voornoemde leden ook graag inzicht krijgen in de uiteindelijke toepassing van deze nieuwe bevoegdheden. Zij zouden hiervoor dan ook graag aandacht willen vragen bij de eerstvolgende wetsevaluatie.

De leden van de SP-fractie hebben met interesse kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Zij delen de opvatting van de regering dat de verschillende instanties betrokken bij de bestrijding van deze overlast zo goed mogelijk geëquipeerd moeten zijn om de problemen snel en daadkrachtig aan te pakken. Zij hebben een aantal vragen en opmerkingen die zij graag aan de regering willen voorleggen.

Zij vragen op basis van welke concrete waarnemingen de regering van mening is dat het aantal wettelijke bevoegdheden niet toereikend is. In hoeverre worden de wettelijke bevoegdheden in gemeenten op dit moment volledig benut? Is de aanpak van ernstige overlast te verbeteren met het intensiveren van de inzet van de huidige bevoegdheden? De voornoemde leden stellen opnieuw voor om de generieke maatregelen rond voetbalwedstrijden te verminderen als de maatregelen uit dit wetsvoorstel effectief blijken te zijn. De lokale driehoek beslist over het treffen van maatregelen, maar de ervaring leert dat er niet of nauwelijks generieke maatregelen worden afgeschaft of teruggedraaid. Dit gaat ten koste van de voetbalsupporters die zich wel gedragen. Deze leden zijn van mening dat veiligheidsmaatregelen niet nagelaten moeten worden als deze nodig zijn, maar een kritische beschouwing van de noodzakelijkheid van maatregelen die het plezier van de supporters kunnen bederven, is wenselijk. Zij vragen de regering te reageren op dit punt.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij onderschrijven het voornemen van de regering om middels de voorgestelde wijzigingen de in de praktijk en de evaluatie gesignaleerde knelpunten weg te nemen. Deze leden hechten eraan om ten aanzien van specifiek het voetbalvandalisme op te merken dat de overgrote meerderheid van de supporters van goede wil is. Bijna alle fans genieten in verschillende gradaties van de volkssport die voetbal is. De een gaat af en toe naar een wedstrijd, de ander steunt zijn club door dik en dun en is hier emotioneel zeer bij betrokken. Maar voor vrijwel iedereen geldt dat voetbal een feest is dat gezamenlijk beleefd wordt. Vrijwel iedereen stoort zich dan ook mateloos aan het gedrag van de kleine groep hooligans die dit feest telkens weer verpest. Het is daarom zeer te betreuren dat de bestrijding van dit soort uitwassen meebrengt dat de goeden onder de kwaden moeten lijden.

Deze leden zijn van mening dat door middel van de initiatiefnota van de leden De Mos, Van Dekken en Çörüz al eerder nuttige verbeteringen zijn voorgesteld. Zij stellen het dan ook op prijs dat de regering hier door middel van onderhavig wetsvoorstel op voortborduurt. Zij spreken de verwachting uit dat de regering dezelfde opvatting is toegedaan als de leden van de initiatiefnota destijds ten aanzien van voetbalvandalisme en ernstige overlast: «Voor de ergste raddraaiers geldt dan geen genade meer. Zij die tot de notoire groep hooligans behoren en meerdere keren

veroordeeld zijn, moeten net zo lang als dat nodig is uit de buurt van voetbalstadions en grote evenementen kunnen worden gehouden.» Niet alleen ten aanzien van deze notoire groep hooligans, maar ook ten aanzien van de zogeheten first offenders hebben de voornoemde leden nog wel enkele vragen.

Allereerst vernemen zij graag van de regering hoe zij voetbalwedstrijden toegankelijker wil maken voor welwillende supporters. Het wetsvoorstel biedt meer mogelijkheden om relschoppers aan te pakken. Tegelijkertijd zijn deze leden van mening dat zo veel mogelijk moet worden voorkomen dat «de goeden onder de slechten lijden». Deelt de regering deze opvatting? Indien dat het geval is, kan de regering aangeven of het wetsvoorstel gepaard moet gaan met een beperking van de thans geldende generieke maatregelen voor welwillende supporters, zoals de combiregeling, fouillering en verplichte clubcards? Of is een afschaffing/beperking van deze maatregelen volgens de regering pas aan de orde als uit de evaluatie van het wetsvoorstel blijkt dat het aantal verstoringen van de openbare orde substantieel is afgenomen? Kortom: op welke wijze wil de regering realiseren dat welwillende supporters niet onder het gedrag van relschoppers lijden?

De leden van de CDA-fractie missen in het wetsvoorstel een nadere zienswijze van de regering op het overmatig gebruik van alcohol en/of drugs in de problematiek rondom verstoringen van de openbare orde. Slechts tweemaal wordt in de memorie van toelichting gerept over een mogelijk gebiedsverbod ten aanzien van horecagelegenheden. Wat is de stand van zaken ten aanzien van de mogelijkheid voor gemeenten om op basis van de gewijzigde Drank- en Horecawet, verordenende bevoegdheden op te stellen voor het verbieden van buitensporige prijsacties, zoals happy hours en stuntacties in supermarkten? Op welke wijze houdt de regering een vinger aan de pols om te zien of gemeenten hier daadwerkelijk aandacht aan besteden? Kan de regering toelichten wat de effecten zijn geweest van het Pro Supporter programma in de Jupiler League, dat als doel had supporters te stimuleren om op een verantwoorde manier om te gaan met drank? Op welke wijze wordt door de betrokkenen bij de Eredivisie aandacht besteed aan verantwoord drankgebruik? Kan het Pro Supporter programma, indien dit positief is verlopen, eventueel worden uitgebreid naar de Eredivisie?

Uit antwoorden van de regering d.d. 18 maart 2013 op schriftelijke vragen van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie blijkt dat de regering niet voornemens is om de wetgeving zo aan te passen dat deze in lijn wordt gebracht met variant drie uit de evaluatie Wet MBVEO (Kamerstukken 2012/13, 23 232, nr. 63, p.4). Deze variant betreft een systeemwijziging naar Engels voorbeeld waarbij er een rechterlijke toets plaatsvindt alvorens de burgemeester een verbod kan opleggen, waardoor ingrijpende maatregelen kunnen worden opgelegd, zoals een langere duur en landelijke werking van opgelegde verboden. Vormt de hardnekkigheid van vandalisme en relschoppen bij bepaalde supportersscharen van betaaldvoetbalorganisaties (BVO's) nog een reden voor de regering voor wijziging van haar eerdere opvatting? Als meest recente voorbeeld verwijzen deze leden naar ongeregelde voorafgaand aan de KNVB-bekerwedstrijd AZ-Ajax d.d. 27 maart 2014, waarbij supporters met elkaar op de vuist gingen, er met vuurwerk werd gegooid en de mobiele eenheid moest ingrijpen (zie de berichten «Rellen rond duel AZ en Ajax», Telegraaf, 28 maart 2013 en «Rellen tussen supporters AZ en Ajax in Alkmaar», Noord-Hollands Dagblad, 27 maart 2014).

Ten aanzien van de bevoegdheden van burgemeesters om voetbalvandalisme en ernstige overlast te bestrijden valt uit de evaluatie van de Wet MBVEO op te maken dat destijds sprake was van onwennigheid en koudwatervrees bij bestuurders om van bevoegdheden gebruik te maken, zo merken de aan het woord zijnde leden op. Is de regering, ondanks de verklaring hiervoor van gebrek aan ervaring met de wet, de mening

toegedaan dat burgemeesters maximaal van hun bevoegdheden gebruik dienen te maken om voetbalvandalisme en ernstige overlast te voorkomen? Kan de regering aangeven wat de stand van zaken is ten aanzien van deze terughoudendheid bij burgemeesters anno 2014? Kan de regering, indien zij signaleert dat hier in bepaalde gemeenten nog sprake van is, aangeven hoe zij de betrokken bestuurders begeleidt van koudwatervrees naar een sprong in het diepe? De voornoemde leden verwijzen derhalve ook naar de gestelde vragen onder punt 5 ten aanzien van de administratieve en financiële lasten.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering welke oplossingen zij voorstaat om private organisaties, met name de BVO's, behulpzaam te zijn bij handhavingsproblemen ten aanzien van opgelegde maatregelen zoals stadionverboden. Wat is de stand van zaken ten aanzien van het handhaven van stadionverboden bij internationale wedstrijden en het voornemen om ter ondersteuning hiervan een gezamenlijke database in te richten? Deze leden vragen de regering welke concrete stappen zij hiertoe heeft genomen sinds de aangenomen resolutie van het Europees Parlement d.d. 2 februari 2012 (Resolutie van het Europees Parlement, 2 februari 2012, Europese dimensie van de sport (2011/2087)). In hoeverre kan de toepassing van police spotters in Nederland van toegevoegde waarde zijn voor de handhaving van opgelegde maatregelen (zie ook de vragen van deze leden ten aanzien van police spotters onder punt 2)?

De leden van de PVV-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Naar aanleiding hiervan hebben deze leden een enkele vraag.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Ze hebben hierover een aantal vragen.

Deze leden constateren dat de Wet MBVEO vervroegd is geëvalueerd. Deze wet is in september 2010 in werking getreden. De evaluatie is al in het voorjaar van 2012 uitgevoerd. De regering schrijft in de memorie van toelichting dat wetten de tijd moeten krijgen om zich in de praktijk te bewijzen en dat een te snelle evaluatie nog weinig bruikbare informatie oplevert. Is de regering bereid om nog een evaluatie van het wetsvoorstel te laten uitvoeren? Zo nee, waarom niet?

De voornoemde leden delen de zorgen van de Raad van State (RvS) over de overvolle gereedschapskist aan wetten en instrumenten om overlast te bestrijden. Zoals bleek uit de tweede rapportage van de Inspectie Veiligheid en Justitie en uit de evaluatie van de Wet MBVEO, hebben deze wetten vaak overlap, is de onderlinge meerwaarde niet altijd aan te tonen en ontbreekt vaak inzicht in de samenhang. De bevoegdheden zijn nog nieuw en onwennig. Waarom neemt de regering niet eerst de tijd om te zien hoe de huidige wetgeving zich in de praktijk ontwikkelt? Kan de regering toelichten wat de toegevoegde waarde is van een vervroegde herziening van de wet? Kunnen alternatieven worden gezocht via beleidsmaatregelen? Graag ontvangen deze leden een overzicht van de beleidsmaatregelen die in de memorie van toelichting niet zijn uitgewerkt en nadere informatie over de samenhang met de voorgestelde wetswijzigingen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben hierover enkele vragen. Zij hebben zorgen over de verstrekkendheid van met name het voorgestelde gebiedsgebod. Zij constateren dat de aanscherpingen al worden ingevoerd terwijl de oorspronkelijke wet nog moet worden geëvalueerd. Is er al inzicht in het aantal keer dat de burgemeesters gebruik maken van de nieuwe instrumenten en de omvang ervan? Klopt het dat er soms al een meldplicht om 8.00 uur 's ochtends wordt opgelegd voor een wedstrijd van 12.30 uur? Klopt het dat het huidige stadionverbod vaak niet wordt gehandhaafd?

Voorname leden wijzen erop dat de specifieke aanleiding van de wet, de overlast rond voetbalwedstrijden, ook met strengere sancties door de KNVB kan worden aangepakt. Zij vragen welke aanvullende maatregelen de KNVB neemt en of die maatregelen niet een zelfde of zelfs beter effect kunnen hebben dan de maatregelen in dit wetsvoorstel. Zij vragen daarbij een reactie op de maatregelen die genomen zijn in het Verenigd Koninkrijk en een vergelijking van deze maatregelen met de maatregelen die thans in ons land gelden. Zij wijzen daarbij op de mogelijkheid van een levenslange schorsing om in voetbalstadions te komen als bijvoorbeeld het veld wordt betreden. Ook vragen zij naar de uitvoering van de combiregeling. Is het opleggen van deze regeling in alle gevallen nodig?

De leden van de SGP-fractie vinden het belangrijk dat bij overlast en vandalisme snel en effectief opgetreden kan worden. Als er in de praktijk problemen ervaren worden bij de uitvoering, is het belangrijk dat daar oplossingen voor worden gevonden. Vanuit dat oogpunt bezien, kijken deze leden met belangstelling uit naar het wetsvoorstel en willen zij daar graag nog een aantal vragen over stellen.

## **2. Private, bestuursrechtelijke en strafrechtelijke aanpak voetbalvandalisme**

De leden van de VVD-fractie merken op dat de gemeente via vergunningsvoorwaarden kan optreden tegen voetbalclubs die onvoldoende maatregelen treffen om voetbalvandalisme te beteugelen. Deze leden zijn benieuwd naar ervaringen met clubs en gemeenten waar dit zich heeft voorgedaan. Graag krijgen zij een toelichting van de regering op deze aanpak en de uitwerking ervan in de praktijk.

Deze leden merken op dat het onder controle houden van het publiek in en om het stadion steeds beter gaat. Dit niet in de laatste plaats omdat het beter lukt de rotste appels bij de wedstrijden weg te houden. Daar moet het echter niet bij blijven. Om krachtig op te treden tegen hooliganmisdad moeten naast de verjaging ook de opsporing en vervolging goed verlopen. Het lijkt voorname leden een goed idee om in ieder geval aan te dringen op het creëren van zo veel mogelijk dekking met camera's in en rondom het stadion en op het leveren van zo veel mogelijk beeldmateriaal bij geconstateerde overtredingen. Wat is de mening van de regering ten aanzien van deze suggestie?

De aan het woord zijnde leden vragen of het mogelijk is hetgeen hooligans buiten wedstrijden om uitspoken, er meer bij te betrekken. De harde kern van kwaadwillenden gaat ook naar andere plaatsen en naar evenementen om te rellen. Zij bedreigen spelers en trainers en treden geregeld gezamenlijk op bij het begaan van een misdaad. Hun groep wordt gedefinieerd door het hooligan zijn, gelieerd aan een bepaalde club. Hoe kan gezorgd worden voor een integrale aanpak van deze mensen ten aanzien van alle kwalijke activiteiten? Die moet zijn gericht op de personen en niet zozeer op de individuele incidenten. Kan een gerichte Top-X aanpak voor hooligans effectief zijn? Is daar capaciteit voor?

Hoewel de leden van de PvdA-fractie een meerwaarde zien in het feit dat voetbalvandalisme door zowel de KNVB als de clubs, via het bestuurs- en strafrecht aangepakt kan worden, vragen deze leden in hoeverre deze verschillende modaliteiten aanvullend zijn of gestapeld kunnen worden toegepast. Zij merken op dat het gestapeld opleggen van deze verschillende maatregelen onwenselijk kan zijn vanuit het oogpunt van proportionaliteit. Vindt het gestapeld opleggen in de praktijk plaats? Hoe worden eerdere privaatrechtelijke sancties bij het opleggen van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sancties betrokken? Graag ontvangen deze leden op dit punt een nadere toelichting van de regering.

Voornoemde leden zijn van mening dat voetbalclubs al het mogelijke moeten doen om voetbalvandalisme tegen te gaan. Voetbalclubs die op dit punt steken laten vallen, dienen de gevolgen hiervan te voelen. Graag zien deze leden dan ook een overzicht van de verschillende sancties die gemeenten via de vergunningsvoorwaarden kunnen opleggen. Ook willen voornoemde leden graag meer inzicht hebben in de praktijk van deze handhaving. Hoe vaak zijn gemeenten overgegaan tot het sanctioneren van voetbalclubs via de genoemde vergunningsvoorwaarden? Onder welke omstandigheden gaan gemeenten hiertoe over? In welke mate verschilt deze handhaving per gemeente? Graag krijgen deze leden op deze punten een nadere toelichting van de regering

De leden van de CDA-fractie vernemen graag naar aanleiding van de opmerking van de regering over het optreden van gemeenten via vergunningsvoorwaarden, de stand van zaken ten aanzien van clubs die onvoldoende maatregelen treffen om het voetbalvandalisme te beteugelen.

Deze leden vernemen graag van de regering hoe zij denkt over het toepassen van de Engelse aanpak van voetbalvandalisme door het gebruik van zogeheten police spotters. Deze politieagenten, variërend van één tot drie per club, zijn aanwezig bij wedstrijddagen (ook uitwedstrijden) en maken continu filmopnamen teneinde deze beelden te betrekken bij de bewijsvoering voor het opleggen van een banning order. Deze leden kunnen zich voorstellen dat een dergelijke politie-inzet niet noodzakelijk is voor iedere Nederlandse BVO (zoals bijvoorbeeld bij Telstar, FC Eindhoven, Almere City en Excelsior; vgl. Kamerstukken 2012/13, 23 232, nr. 63, p.3.), maar vragen de regering of dit bij bepaalde harde supporterskernen van toegevoegde waarde kan zijn. Ten aanzien van de monitoring van orde verstorende supporters vragen deze leden de regering ook naar de stand van zaken ten aanzien van de database Hooligans in Beeld. Voornoemde leden merken op dat voor toepassing van de Wet MBVEO continue afstemming tussen burgemeesters wordt geveerd, maar dat ook tussen officieren van justitie en burgemeesters de nodige informatiewisseling moet plaatsvinden. In welke bestaande kaders zal deze informatiewisseling volgens de regering plaatsvinden? Hoe kan voorkomen worden dat een burgemeester een gebiedsverbod of groepsverbod oplegt, terwijl de officier van justitie dit al heeft gedaan? Graag vernemen deze leden of de regering naar aanleiding van de evaluatie van de Wet MBVEO in dit kader al knelpunten heeft gesignaleerd en of naar aanleiding daarvan al maatregelen zijn genomen.

### **3. Wijzigingen artikel 172a van de Gemeentewet**

#### *3.1 First offenders*

De leden van de VVD-fractie kijken uit naar de invoering van de wijzigingen van artikel 172a Gemeentewet. In dit wetsvoorstel wordt het mogelijk gemaakt om «first offenders» onder bepaalde voorwaarden aan te pakken. Deze leden hebben een vraag over de uitwerking van een bestuurlijke maatregel tegen een first offender. Wordt van een dergelijk bevel, op grond van artikel 172 Gemeentewet, verslag uitgebracht aan de politie? Komt dit bevel in de politiestructuren terecht en/of levert dit een aantekening of antecedent op voor de betrokkene? Deze leden vragen hiernaar omdat de effectiviteit van de bestrijding van overlastgevers door de politie gebaat is bij het (her)kennen van overtreders, ook buiten de gemeente waar het bevel is opgelegd.

De leden van de PvdA-fractie onderschrijven de voorgestelde aanpassingen die het mogelijk maken om ook first offenders onder de werking van artikel 172a van de Gemeentewet te laten vallen. Deze leden merken

op dat er voldaan dient te worden aan de vereisten voor toepassing van artikel 172a, namelijk een ernstig feit, alsook de aannemelijke kans op herhaling. Zij achten het onwenselijk als de geformuleerde vereisten in de praktijk terzijde worden geschoven en daarmee iedere first offender automatisch onder de werking van artikel 172a Gemeentewet zou komen te vallen. Wanneer is er sprake van een ernstige verstoring van de openbare orde? Wie bepaalt of daar sprake van is? Hoe kan in de praktijk gewaakt worden voor te lichtvaardige en disproportionele toepassing van het herziene artikel 172a Gemeentewet? Het gegeven dat personen zich bij een eventuele onjuiste toepassing van deze bevoegdheid tot de bestuursrechter kunnen wenden, is in de ogen van voornoemde leden slechts een ultieme remedie. Staan betrokkenen nog andere middelen ter beschikking om zich tegen toepassing van het genoemde artikel te verweren? De leden van de PvdA-fractie zien graag een prudente toepassing van deze nieuwe bevoegdheid, zodat de gang naar de bestuursrechter tot een minimum zal worden beperkt. Hoe kan een prudente toepassing van deze nieuwe bevoegdheid in de praktijk bevorderd worden?

De leden van de SP-fractie merken op dat ook first offenders voortaan maatregelen opgelegd kunnen krijgen aan de hand van deze wetswijziging. «Indien een first offender zich schuldig maakt aan een ernstig feit, en er een aannemelijke kans is op herhaling, dan is een maatregel gerechtvaardigd», aldus de regering. Gezien het feit dat er bij first offenders niet of nauwelijks sprake is van dossieropbouw, vragen deze leden hoe de «aannemelijke kans» wordt vastgesteld. Hoe wordt dit beoordeeld, en door wie?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering of sinds het uitbrengen van de initiatiefnota een statistische verandering is opgetreden ten aanzien van de driekwart van het aantal «supporters» dat in de context van het voetbal met politie en justitie in aanraking komt, als first offender wordt omschreven (Kamerstukken II 2011/12, 33 281, nr. 2, p. 6). Deze leden begrijpen de voorgestelde wijziging van art. 172a van de Gemeentewet zo, dat first offenders alleen een gebiedsverbod, groepsverbod of meldplicht kan worden opgelegd, wanneer zij zich schuldig hebben gemaakt aan een ernstige verstoring van de openbare orde. Deze leden vragen de regering aan te geven wat volgens haar het onderscheid is tussen «ernstige» en klaarblijkelijk minder ernstige verstoringen van de openbare orde. Kan zij dit toelichten met enkele concrete voorbeelden van beide typen verstoringen? Voornoemde leden vragen de regering hierom mede in het licht van haar stelling dat «fout gedrag» waar mogelijk direct moet worden gecorrigeerd. Zij wijzen in dit verband ook op de definitie van verstoring van de openbare orde, die door de procureur-generaal voorafgaand aan een arrest van de Hoge Raad is gegeven: «wanneer iemand zich zodanig gedraagt of anderen tot zodanig gedrag brengt, dat de gang van het maatschappelijk leven op een bepaalde plaats naar de omstandigheden abnormaal wordt, dan verstoort hij de openbare orde». De leden van de CDA-fractie vragen de regering hoe deze definitie valt te rijmen met het door de regering gemaakte onderscheid tussen «ernstige» en (klaarblijkelijk) minder ernstige overtredingen. Indien de regering dit onderscheid kan uitleggen, vragen deze leden de regering of zij minder ernstige verstoringen van de openbare orde schaarst in de categorie «fout gedrag». Kan de regering uitleggen hoe het feit dat een minder ernstige verstoring niet wordt gevolgd door een gebiedsverbod, groepsverbod of meldplicht zich in de praktijk, indien het wetsvoorstel in de huidige vorm wordt aangenomen, verhoudt tot de opvatting van de regering dat first offenders moeten worden ontmoedigd om in herhaling te vallen? Mocht de regering willen verwijzen naar bestaande sancties die de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) biedt in het geval van een eenmalige actie of dreigement dat een gevaar vormt voor de openbare orde, dan achten



deze leden dit niet vergelijkbaar gezien het feit dat de APV doorgaans een kortere termijn voor bijvoorbeeld gebiedsontzegging hanteert. Ook een verwijzing naar het voorgestelde tweede lid van artikel 172a van de Gemeentewet, waardoor een gedraging die door een private organisatie is gesanctioneerd, voldoende grond kan vormen voor de burgemeester om een gebiedsverbod, meldplicht of groepsverbod op te leggen, volstaat niet voor deze leden. Immers, niet alles wat men kan verstaan onder «fout gedrag» wordt gevolgd door bijvoorbeeld een stadionverbod.

De aan het woord zijnde leden stellen bovenstaande vragen ook naar aanleiding van de commentaren van de RvS op het wetsvoorstel. De RvS verwijst naar de eerdere stellingname van de regering dat «niet op basis van één incident kan worden overgegaan tot één van de voorgestelde maatregelen». In de voorgestelde wijziging van artikel 172a Gemeentewet biedt de regering hier echter toch ruimte toe, hetgeen deze leden van harte steunen. Zij lezen echter ook dat de regering het advies van de RvS volgt om «herhaaldelijk» te handhaven in de wettekst en vervolgens toch een onderscheid maakt tussen «ernstige» en «niet-ernstige» verstoringen van de openbare orde. Deze leden vragen de regering of dit onderscheid bijdraagt aan de helderheid van de keuzemogelijkheden voor de burgemeester. Was één kader (verstoring van de openbare orde, volgens de hierboven gehanteerde definitie van de procureur-generaal) niet beter geweest in plaats van twee? Deelt de regering in dat kader ook de uitspraak van de RvS dat «de gereedschapskist voor burgemeesters in de laatste jaren overvol is geraakt»?

De leden van de D66-fractie merken op dat de regering het advies van de RvS om het vereiste van herhaaldelijkheid te laten staan, opvolgt. Graag ontvangen deze leden een toelichting op de maatregelen die in bepaalde gevallen aan first offenders worden opgelegd. Welke maatregelen zijn dit en voor welke gevallen? Gaat het hier om bijvoorbeeld een langdurig gebiedsverbod of meldplicht, of om het weren van first offenders uit de omgeving van het voetbalstadion of horecagebied? Kan de regering cijfers geven over de grootte van het probleem met first offenders? Welke andere beleidsmaatregelen worden genomen om het probleem effectief aan te pakken en te voorkomen?

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat de hoofdregel van een herhaalde verstoring van de openbare orde in het wetsvoorstel de hoofdregel voor het mogen opleggen van de maatregelen blijft. Met dit wetsvoorstel wordt het wel mogelijk om in specifieke gevallen first offenders een burgemeestersbevel op te leggen namelijk indien ze de openbare orde ernstig hebben verstoord of bij groepsgewijze ernstige verstoring van de openbare orde een leidende rol hebben gehad. Hoe wordt hiermee voorkomen dat onder de titel van handhaving van de openbare orde in feite punitief wordt opgetreden? Immers, daarvoor is de burgemeester niet het bevoegde orgaan.

De leden van de SGP-fractie lezen in de memorie van toelichting dat er voor een maatregel voor first offenders sprake moet zijn van een ernstige verstoring van de openbare orde. Graag vernemen deze leden wanneer er gesproken kan worden van een verstoring die ernstig genoeg is. Aan wat voor gevallen en criteria moet daarbij gedacht worden?

Deze leden merken op dat het bij eenmalige ordeverstoring nog niet mogelijk is om goed op te treden. Zij vinden het belangrijk dat er in ieder geval sprake is van een ernstige verstoring van de openbare orde. Dat neemt niet weg dat het College van procureurs-generaal aangeeft dat het in de praktijk in dergelijke gevallen lastig is om op grond van een dossier tot een beoordeling te komen. Zal dit er niet toe leiden dat er toch te weinig bewijsmateriaal is om tot een afdoende motivering voor de maatregel tegen een first offender te komen? Kan de regering ingaan op

de stelling van het College dat het op grond van de grondrechten «vrijwel onmogelijk zal zijn om in deze gevallen tot een succesvolle vervolging te komen»? Kan een bevel van de burgemeester in dit soort gevallen na inhoudelijke toetsing door de rechter wel stand houden?

Deze leden lezen dat het volgens de regering niet mogelijk is om deze regel bij een lichter vergrijp toe te passen. Wel is er dan de mogelijkheid van een lichtere maatregel om een duidelijk signaal af te geven. Kan geconcretiseerd worden aan wat voor lichtere maatregelen gedacht moet worden? Kan een dergelijke maatregel dan niet ook van toepassing zijn bij eenmalige zwaardere vergrijpen? Hoe gaat het optellen van lichtere feiten in zijn werk? Moet de burgemeester dan bij het eerste lichtere vergrijp al een lichte maatregel opgelegd hebben of is het enkele feit dat er geconstateerd is dat iemand eerder een licht vergrijp heeft begaan al voldoende reden om van herhaling te spreken, waardoor het wel mogelijk is een maatregel op te leggen?

### *3.2 Maatregelen met betrekking tot uitwedstrijden*

De leden van de PvdA-fractie begrijpen dat een burgemeester die een ordeverstoorder een bevel geeft als bedoeld in artikel 172a Gemeentewet, tevens namens een andere burgemeester die daarom heeft gevraagd een overeenkomstig bevel kan geven. Zij begrijpen het nut en de noodzaak van deze maatregel, maar vragen hoe er gewaakt kan worden voor de automatische inzet van deze maatregel. Zij zien het risico dat het expliciete verzoek van de burgemeester van de gemeente waar de uitwedstrijd gespeeld zal worden in de praktijk zal verworden tot een formaliteit en dat daarmee de facto wel degelijk sprake kan zijn van een mandaat aan een niet-ondergeschikte. Deze leden begrijpen dat deze maatregel op uitdrukkelijk verzoek van de BVO-burgemeesters is getroffen, maar zij vragen hoe in de praktijk zal worden gewaakt voor te lichtzinnig gebruik van deze maatregel. Hoe is dit risico tegen te gaan? Kan een burgemeestersbevel ook voor een andere gemeente worden gegeven in andere gevallen dan een uitwedstrijd in het voetbal, bijvoorbeeld ter voorkoming van uitgaansgeweld, ongeregeldeheden tijdens oud en nieuw en dergelijke? In hoeverre zijn burgemeesters van de ene gemeente dan op de hoogte van het bevel van een burgemeester van een andere gemeente?

De leden van de SP-fractie merken op dat het met het wetsvoorstel mogelijk wordt dat een burgemeester die een ordeverstoorder een bevel geeft als bedoeld in artikel 172a, eerste lid Gemeentewet, dezelfde ordeverstoorder in diezelfde beschikking tevens namens een burgemeester die daarom op voorhand heeft verzocht, een overeenkomstig bevel geeft. De bepaling is facultatief: een burgemeester is vrij om te bepalen of hij een andere burgemeester zal verzoeken tevens namens hem een bevel te geven. Hij blijft uiteraard altijd bevoegd om dat zelf te doen. Wat is de meerwaarde van deze mogelijkheid? Een burgemeester zal enkel een verzoek doen aan een andere burgemeester als hij zelf al zicht heeft op een ordeverstoorder. Aangezien een burgemeester zelf verantwoordelijk blijft voor de handhaving van de openbare orde in zijn gemeente, zijn er dus al mogelijkheden om zelf op te treden. Waarom moet er dan nog worden overlegd met een andere burgemeester? Waarom kan hij niet direct zelf een bevel geven? Wat voegt het toe om twee of meerdere bevelen in één beschikking te hebben als de handelingen om te komen tot een oordeel of als een maatregel mogelijk en wenselijk is, gelijk blijven? Als een andere burgemeester de noodzaak ziet om ook een bevel te geven, dan kan dat toch prima naast elkaar bestaan? Deze leden zien graag een toelichting op de voor- en nadelen van deze nieuwe mogelijkheid in de wet.

De leden van de CDA-fractie hebben de oproep van de BVO-burgemeesters zo begrepen dat deze bestuurders de wens koesteren dat supporters die de openbare orde verstoren, belemmerd worden om ook bij uitwedstrijden van hun club voor problemen te zorgen. Is het waar dat het bevel in theorie dus ook kan worden opgelegd namens alle BVO-burgemeesters? Als bijvoorbeeld de burgemeester van Dordrecht een dergelijk bevel uitvaardigt tegen een betrokkene, kan hij op verzoek van collega-BVO-burgemeesters dan ook voorkomen dat de betrokkene voetbalwedstrijden bezoekt in Tilburg, Venlo, Rotterdam, Doetinchem, Eindhoven, Amsterdam, Volendam, Maastricht, Den Bosch, Helmond, Emmen, Sittard, Velsen, Enschede, Almere, Oss, Groesbeek, Arnhem, Heereveen, Alkmaar, Zwolle, Groningen, Leeuwarden, Breda, Almelo, Den Haag, Utrecht, Deventer, Nijmegen en Kerkrade? Indien dat mogelijk is, gaat de regering burgemeesters dan ook stimuleren om op die wijze gebruik te maken van deze bevoegdheid (uiteraard deugdelijk gemotiveerd), met als achterliggende gedachte dat relschoppers bij geen enkel stadion meer de kans krijgen om de orde te verstoren?

De leden van de SGP-fractie merken op dat het wetsvoorstel voor een burgemeester de mogelijkheid biedt om ook namens een andere burgemeester een besluit te nemen. Daarvoor is een verzoek van die andere burgemeester nodig. Hoe gaat dit in zijn werk? Moet de desbetreffende burgemeester dan al een verzoek doen dat gericht is op specifieke personen? Of kan hij ook in het algemeen vragen om een dergelijke maatregel bij gedrag van bijvoorbeeld supporters uit zijn gemeente? Verder vragen deze leden hoe de verlenging van deze maatregel in zijn werk gaat. Moet deze verlenging ook plaatsvinden door dezelfde burgemeester die het oorspronkelijke besluit heeft genomen? Of kan dit tevens door de burgemeester gebeuren namens wie het besluit is genomen? Moet de periode van de verlenging precies even lang zijn? Hoe is bekend of er door een burgemeester van een derde gemeente niet in een eerder stadium een vergelijkbaar besluit is genomen? Omdat een bevel ook gegeven kan worden voor ten hoogste 90 dagen binnen de periode van een jaar, vragen deze leden of die 90 dagen bij een «samengesteld bevel» voor elk van de bevelen afzonderlijk berekend worden of dat het gaat om een optelsom van de dagen waarvoor de respectievelijke bevelen gelden.

### *3.3 Versterking stadionverbod KNVB of voetbalclub*

De leden van de VVD-fractie merken op dat het wetsvoorstel in artikel 172a, lid 2 Gemeentewet de mogelijkheid bevat om een door de KNVB of club geconstateerde overtreding te laten doorwerken als voldoende grond voor een sanctie van een burgemeester. Aanvullende voorwaarde is wel «de ernstige vrees voor verstoring van de openbare orde». Zal deze constructie bij een rechter standhouden? Deze leden menen dat van een overtreding in een stadion in deze gevallen geen processen-verbaal zullen worden opgemaakt en dat dit de bewijskracht niet ten goede komt. Het feit dat per AMvB zal worden vastgelegd welk type sancties door welke private organisaties wegens welke typen misdragingen als grondslag zal worden gehanteerd, roept mogelijk nog meer juridische bezwaren op. Te denken valt aan het bezwaar dat deze inbreuken bij wet moeten zijn geregeld. Deelt de regering deze zorgen? Zo ja, welke maatregelen kan de regering treffen ter voorkoming van juridische problemen?

De leden van de PvdA-fractie merken op dat het wetsvoorstel het mogelijk maakt dat een sanctie die door een private partij is opgelegd (i.c. een stadionverbod) een grond kan vormen voor een door de burgemeester opgelegd gebiedsverbod, meldplicht of groepsverbod. Deze leden lezen dat een door een privaatrechtelijke rechtspersoon opgelegde sanctie ook

buiten de sfeer van het voetbal een grond voor een burgemeestersbevel kan zijn, in het geval er sprake is van een ernstige vrees voor verstoring van de openbare orde. Genoemd worden het horecaverbod en een privaatrechtelijk gebiedsverbod rondom een bepaald evenement. De voornoemde leden willen ervoor waken dat privaatrechtelijke sancties al te lichtvaardig de aanleiding tot een burgemeestersbevel worden. Zij achten het dan ook wenselijk dat de in de memorie van toelichting aangekondigde AMvB restrictief zal zijn ten aanzien van de typen sancties en private organisaties die daarin worden opgenomen. Op welke termijn kan die AMvB tegemoet worden gezien? Kan de regering nu al een andere inkadering geven van het type sancties en organisaties die daarin opgenomen zullen worden?

Op welke manier kunnen een privaatrechtelijk stadionverbod en een eventueel daarop volgend burgemeestersbevel eraan bijdragen dat personen bij uitwedstrijden niet via het aankopen van toegangsbewijzen op bijvoorbeeld het internet alsnog toegang tot een stadion kunnen krijgen?

De leden van de PvdA-fractie vragen wat moet worden gedaan met supporters met een stadionverbod van de club dat nog niet is bekrachtigd door de rechter. Dit soort groepen koopt vaak via via, op het internet of door middel van groepsarrangementen kaarten bij uitwedstrijden en komt dan te zitten in bijvoorbeeld het familievak. Deze leden waren hiervan laatst zelf getuige van, toen zij aanwezig waren bij een wedstrijd tussen van FC Groningen en Feyenoord waarbij rellen uitbraken tussen supporters. Dat was doffe ellende. De gedachte van de Feyenoord-supporters was om op deze manier normalisatie te bewerkstelligen. Feitelijk was het een provocatie richting de overheid. Men vindt het beleid veel te streng. De aan het woord zijnde leden willen echte normalisatie. Het kaf moet van het koren worden gescheiden. Combiregelingen en clubcards moeten zo veel mogelijk worden afgeschaft. Deze leden zijn van mening dat nagestreefd moet worden dat er veel minder risicowedstrijden plaatsvinden en dat er een goed en fatsoenlijk supportersbeleid is.

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat dit wetsvoorstel voorziet in een alternatieve grond voor het burgemeestersbevel. Zo'n bevel kan op grond van het wetsvoorstel voortaan ook worden gegeven als een private organisatie aan iemand een bij AMvB aangewezen sanctie heeft opgelegd, wegens gedrag dat bij de burgemeester de ernstige vrees doet ontstaan dat die persoon de openbare orde zal verstoren. Hierdoor kan de burgemeester iemand die een stadionverbod heeft gekregen ook een gebiedsverbod opleggen. Hierbij geldt wel de voorwaarde dat de burgemeester tot een eigen oordeel moet komen. Louter het feit dat een privaatrechtelijke rechtspersoon een sanctie heeft getroffen is onvoldoende grondslag. Kan dit desondanks niet toch tot een soort automatisme leiden? Voornoemde leden geven in overweging dat in zo'n geval een zogenaamd «Doe-normaal»-bevel, analoog aan het Engelse anti-social behaviour order (ASBO) wellicht meer voor de hand ligt. Met het «Doe normaal»-bevel wordt in feite een soort waarschuwing afgegeven waarna bij een eerstvolgende overtreding en bij overlast in de publieke ruimte harder kan worden opgetreden. Zo kan volgens deze leden vastgehouden worden aan het straffen op basis van een publiekrechtelijke rapportage.

De aan het woord zijnde leden vragen waarom in de wet niet wordt gefixeerd welke organisaties en/of sancties in aanmerking komen voor een burgemeestersbevel op basis van een particulier verbod. Er is weliswaar voor gekozen om dit in een AMvB nadere invulling te geven, zodat de Afdeling advisering van de RvS dan kan beoordelen of de uitwerking de gewenste waarborgen biedt, maar hierbij is geen rol voor de Kamer weggelegd. Voornoemde leden geven in overweging om de Kamer hier op zijn minst via een voorhangprocedure een rol in te geven,

maar zij vragen de regering ook uitgebreider te motiveren waarom er niet is gekozen voor een afbakening in de wet.

### *3.4 Niet aaneengesloten uitvoering*

De leden van de PvdA-fractie zien het nut van de voorgestelde mogelijkheid om de duur van het bevel niet aaneengesloten te laten gelden. Zij begrijpen dat overlast met een min of meer continu karakter baat heeft bij een aaneengesloten duur van een bevel, terwijl overlast met een niet-continu karakter beter bestreden kan worden met de niet-continue toepassing van een bevel. Deze leden zien in deze maatregel een goed voorbeeld van nieuw gereedschap dat de bestuurlijke vakman in staat stelt om voetbalvandalisme met gepaste middelen te bestrijden. Heeft deze nieuwe maatregel door het niet meer continu te hoeven verlengen van opgelegde maatregelen, ook nog een positief effect op de administratieve lasten?

De leden van de SP-fractie lezen dat wordt voorgesteld om artikel 172a zodanig te wijzigen dat het mogelijk wordt één bevel effect te laten hebben voor de duur van 90 verschillende dagen, verspreid binnen één jaar. Dit om het preventieve effect groter te maken, doordat de maatregel dan niet telkens verlengd hoeft te worden met drie maanden. Deze leden onderschrijven de wens om maatregelen zo effectief mogelijk in te zetten, maar vragen of dit efficiënt gaat werken. Zij voorzien meer bureaucratie en onduidelijkheid, doordat goed geregistreerd zal moeten worden op welke dagen de maatregel geldt en al heeft gegolden. Hoe wordt ervoor gezorgd dat de betrokkene op de hoogte is wanneer een bevel wel en niet effect heeft? Hoe worden handhavers op de hoogte gehouden wanneer een bevel wel en niet in werking treedt? Hoe wordt dit bijgehouden? Wie draagt daar zorg voor? Wat betekent dit voor de toename van werkzaamheden en werkdruk bij politie, justitie en het gemeentelijk apparaat?

De leden van de CDA-fractie merken op dat de maximale duur van 90 dagen blijkens het wetsvoorstel in de toekomst ook over één jaar verspreid kan worden opgelegd, zodat meer kan worden ingespeeld op het daadwerkelijke aantal (thuis)wedstrijden dat een overtreder van de Wet MBVEO moet missen. Deze leden steunen deze gedachte, maar vragen de regering waarom zij mogelijk wil maken dat een gebiedsverbod, groepsverbod of meldplicht op deze wijze door de burgemeester voor maximaal één jaar dan wel één voetbalseizoen kan worden opgelegd. Wat belet de regering om vandalen en relschoppers overeenkomstig de wens van de KNVB maatregelen op te leggen tot 24, 36 of 120 maanden, wat eveneens in lijn zou zijn met civiele stadionverboden? Ook de BVO-burgemeesters hebben om oprekking tot drie seizoenen gevraagd. Deze leden lezen dat de regering in haar keuze heeft overwogen dat het voor een burgemeester lastiger wordt om zijn vrees dat betrokkene langer dan één seizoen de openbare orde zal verstoren, voldoende te motiveren. Waarom acht zij de burgemeester niet maar de strafrechter wél in staat om langer dan één seizoen vooruit te kijken? Immers, op basis van het huidige artikel 38v WvS kan de strafrechter al een maatregel opleggen voor de duur van twee jaar en in het wetsvoorstel wordt voorgesteld om dit te wijzigen in maximaal vijf jaar. Daarbij wijzen de leden van de CDA-fractie de regering op de mogelijkheid dat de burgemeester de opgelegde maatregel weer kan intrekken als de noodzakelijkheid hiervoor is komen te vervallen. Een maximale duur van de maatregel zal in de praktijk dus niet altijd het geval zijn. Graag vernemen deze leden op dit punt een reactie van de regering. Verder vragen deze leden de regering haar zienswijze ten aanzien van nog meer gronden die het oprekken van de duur van de maatregelen in artikel 172a van de Gemeentewet rechtvaardigen. Gedacht kan worden aan de

zogeheten banning order in Engeland en Wales, die een minimale termijn kent van drie jaar en maximaal tien jaar. Volgens deze leden weegt uiteraard mee dat de juridische en bestuurlijke context van de aanpak van voetbalvandalisme in Nederland en Engeland verschilt, maar volgens hen is eveneens relevant dat de banning orders zowel in nationale als internationale context (toetsing aan het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)) op instemming kunnen rekenen.

Ook vragen voornoemde leden naar de mogelijkheden om verschillende termijnen vast te stellen voor de verschillende maatregelen op basis van artikel 172a Gemeentewet. Hoe kijkt de regering aan tegen de maximale duur van de meldplicht van twee jaar, terwijl ten aanzien van een gebiedsverbod gekozen kan worden voor een maximale termijn van vijf jaar?

De leden van de CDA-fractie merken op dat de openbare orde ten minste tweemaal moet zijn verstoord om de Wet MBVEO te kunnen toepassen. In de evaluatie van de Wet MBVEO wordt vermeld dat doorgaans een periode van dertien maanden gehanteerd wordt waarbinnen de overlast zich moet hebben herhaald. Wat is de mening van de regering ten aanzien van deze gebruikelijke dertien maanden? Moet deze periode niet veel langer zijn, teneinde reischoppers die zich een jaartje gedeisd houden maar daarna wederom de openbare orde verstoren, hier langer van te weerhouden?

### *3.5 Digitale meldplicht*

De leden van de VVD-fractie merken op dat in het kader van de wijzigingen van artikel 172a Gemeentewet ook melding wordt gemaakt van de wens uit de praktijk om nieuwe technische mogelijkheden te kunnen benutten om de uitvoering van de meldplicht te verbeteren, waaronder een digitale meldplicht. Deze leden kunnen zich voorstellen dat verbeteringen mogelijk zijn, maar willen niet de indruk laten wekken en/of het signaal laten afgeven dat dit dienstverlening richting de overtreder betreft. Waar is deze wens of behoefte op gebaseerd? Werkt de digitale meldplicht geen misbruik in de hand zoals het inbellen door een vriend of familielid van de betrokkene?

De leden van de PvdA-fractie staan in principe positief tegenover de voorgestelde wijzigingen die het mogelijk maken dat personen zich vanaf een bepaalde plaats melden. Zij onderschrijven daarbij de kleinere inbreuk op de bewegingsvrijheid van de betrokken personen. Waar een persoon zich nu op een bepaalde plaats dient te melden, maakt deze maatregel het mogelijk dat een persoon overal kan gaan en staan waar hij wil, met uitzondering van het gebied waar hij zich niet mag bevinden. Gezien deze kleinere inbreuk op de bewegingsvrijheid van personen dienen pilots die het mogelijk maken op een alternatieve manier aan de meldplicht te voldoen, vanuit het oogpunt van proportionaliteit, dan ook mogelijk te zijn. Voornoemde leden vinden wel dat deze alternatieven pas gangbaar mogen zijn op het moment dat er voldaan is aan de in het wetsvoorstel genoemde eisen van integriteit, haalbaarheid en uitvoerbaarheid. Alleen als aan deze eisen is voldaan en misbruik van deze nieuwe alternatieven zo veel mogelijk is uitgesloten, kan de fysieke meldingsplicht losgelaten worden ten gunste van de digitale meldplicht.

De leden van de SP-fractie merken op dat in het wetsvoorstel een digitale meldplicht mogelijk wordt gemaakt. De mogelijkheden om deze toe te passen zijn nog in de fase van ontwikkeling. De regering geeft aan dat een door de burgemeester opgelegde meldplicht, als de ontwikkelingen voldoen aan de eisen van integriteit, haalbaarheid en uitvoerbaarheid, op een dergelijke wijze kan worden gehandhaafd. Deze leden verzoeken hier

niet eerder mee te starten dan na uitvoering van de aangekondigde pilot(s) en een uitvoerige evaluatie hiervan. Voorkomen moet worden dat misbruik gemaakt kan worden van de digitale meldplicht, bijvoorbeeld door iemand anders de melding te laten doen, omdat diens stem lijkt op degene op wie de maatregel van toepassing is.

De leden van de D66-fractie ontvangen graag een toelichting van de regering op de mogelijke risico's van de digitale meldplicht. Welke fraudegevoelige situaties kunnen zich voordoen en hoe worden deze voorkomen? Wanneer kan de regering de evaluatie van de pilot van de KNVB, inclusief reactie, aan de Kamer sturen?

### *3.6 Intergemeentelijke meldplicht*

De leden van de SP-fractie merken op dat op dit moment, gelet op artikel 172a, tweede lid, overeenstemming is vereist tussen de betrokken burgemeesters, indien een burgemeester iemand een bevel wil geven om zich te melden in een andere gemeente. Dat is volgens de regering een vorm van «onnodige bestuurlijke drukte». Zij stelt voor te volstaan met het in kennis stellen van de andere burgemeester. Tegelijk is de regering van mening dat «de burgemeester die overweegt een dergelijke meldplicht op te leggen, er goed aan doet (...) zich ervan te vergewissen dat in de beoogde gemeente de noodzakelijke faciliteit aanwezig en beschikbaar is.» De voornoemde leden constateren daarmee dat afstemming tussen de burgemeesters noodzakelijk blijft om ervoor te zorgen dat de meldplicht zorgvuldig wordt uitgevoerd. Dit constaterend vragen zij wat de meerwaarde is van het afschaffen van het overeenstemmingsvereiste. Immers, afstemming blijft noodzakelijk. Zij verzoeken de regering hier nader op in te gaan.

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

De leden van de VVD-fractie ondersteunen de invoering van bovengenoemd artikel. Is het ook mogelijk om bij de uitvoering van de verboden in dit artikel gebruik te maken van een elektronische enkelband? Ook met betrekking tot de handhaving van een gebiedsverbod zou dit een positief effect kunnen hebben. Graag een toelichting van de regering hierop.

### *4.1 Gebiedsgebod*

De leden van de VVD-fractie lezen in de memorie van toelichting dat het voor de strafrechter onder de huidige wetgeving reeds mogelijk is om een meldplicht op te leggen op het tijdstip waarop een Nederlandse club een voetbalwedstrijd in het buitenland speelt. De strafrechter kan met een gebiedsgebod (zie het voorgestelde artikel 38v, tweede lid, onder c, WvS) binnen Nederland verhinderen dat de betrokkene afreist naar het buitenland om aldaar een voetbalwedstrijd bij te wonen. Heeft een dergelijk gebiedsgebod in de praktijk ook het gewenste effect, namelijk dat de betrokkene daadwerkelijk niet uitreist? Welke ervaringen heeft de regering hiermee? Hoe kan nog beter worden voorkomen dat relschoppers in het buitenland gewoon hun gang kunnen gaan?

De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van de voorgestelde mogelijkheid om een gebiedsgebod op te leggen. Zeer omvangrijke gebiedsverboden voor geheel Nederland met uitzondering van het eigen erf of de eigen woning, die in de toelichting worden omschreven, zouden hierdoor niet meer voor hoeven te komen. Hoe vaak zijn deze omvangrijke gebiedsverboden de afgelopen vijf jaar opgelegd? In hoeverre kan een gebiedsgebod als een dermate vrijheidsbelemmerende dan wel

-benemende maatregel worden gezien dat het vanwege de proportionaliteit onzeker is of een dergelijke maatregel standhoudt bij de rechter?

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat het met het wetsvoorstel mogelijk wordt om niet alleen een gebiedsverbod op te leggen zoals thans al mogelijk is, maar ook een gebiedsgebod. Zij constateren dat de RvS in zijn advies kritisch is over dit instrument, onder meer omdat dit niet is afgebakend, hoewel het blijkens de toelichting vooral gericht is op maatregelen voor de korte duur van bepaalde evenementen zoals voetbalwedstrijden en de oudejaarsviering. De RvS adviseert om in het wetsvoorstel concreet te 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. Waarom ziet de regering desondanks geen aanleiding voor een nadere toespitsing van het gebiedsgebod? Voornoemde leden vragen dit met nadruk omdat zij nog steeds spanning zien tussen het wetsvoorstel en artikel 5 EVRM aangaande vrijheidsontneming. Volgens de regering is het aan de rechter om de reikwijdte en de duur van het gebod te bepalen. Hierdoor kan echter strijdigheid ontstaan met artikel 5 EVRM. Deze leden zijn van mening dat discussie hierover moet worden voorkomen en dat het wetsvoorstel zelf hier zo veel mogelijk duidelijkheid over dient te geven.

Ook vragen de aan het woord zijnde leden naar de samenhang tussen het voorgestelde gebiedsgebod en andere vrijheidsbeperkende maatregelen. Is er een getalsmatige onderbouwing van de noodzaak van deze maatregel? Hoe vaak zal deze maatregel naar verwachting worden toegepast? Hoe vaak wordt thans het gebiedsverbod toegepast?

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de burgemeester niet de mogelijkheid krijgt een gebiedsgebod op te leggen. Zij begrijpen dat de strafrechter hierin meer mogelijkheden heeft. Toch is het gegeven dat een gebiedsverbod ook zodanig geformuleerd kan zijn dat er feitelijk sprake is van een gebiedsgebod ook relevant voor burgemeesters. Kunnen burgemeesters wel een geconstrueerd gebiedsgebod opleggen via de route van het gebiedsverbod? Zo ja, waarom wordt die mogelijkheid dan niet ook rechtstreeks gegeven aan de burgemeester? Zo niet, waarom is een dergelijke constructie op grond van de huidige regels dan wel mogelijk op grond van artikel 38v WvS?

#### *4.2 Verlenging maximale duur vrijheidsbeperkende maatregel*

De leden van de SP-fractie merken op dat een vrijheidsbeperkende maatregel op dit moment kan worden opgelegd voor de maximale duur van twee jaar. De regering stelt voor deze termijn te verlengen tot vijf jaar. Op deze manier kan krachtiger een vuist worden gemaakt ter voorkoming van overlast en recidive. Deze leden vinden een verlenging naar vijf jaar fors. Heeft de regering andere mogelijkheden overwogen? Gedacht kan worden aan het opnieuw in laten gaan van de periode van twee jaar in het geval van herhaling van strafbare feiten, of het verlengen naar vijf jaar als verzwaaring indien binnen twee jaar een herhaling van strafbare feiten plaatsvindt. Zij ontvangen hierop graag een toelichting van de regering.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering waarom niet overeenkomstig de initiatiefnota van de leden De Mos, Van Dekken en Çörüz gekozen is voor een maximale termijn van tien jaar in plaats van de voorgestelde vijf jaar.



## **5. Financiële consequenties en administratieve lasten**

De leden van de CDA-fractie vragen de regering in te gaan op de financiële en administratieve lasten die in het algemeen gepaard gaan met de uitvoering van de Wet MBVEO. In de evaluatie van deze wet wordt door de onderzoekers gesteld dat het toepassen van de wet veel tijd kost, met name voor politiemedewerkers en gemeenteambtenaren. Ter illustratie is een voorbeeld gegeven van een pilot in Amsterdam waarbij de Wet MBVEO is toegepast op tien personen uit de harde kern van Ajax. De tijdsinvestering hiervan bedroeg 1.600 uur (1fte) bij de politie, 1.000 uur bij de gemeente (bij de afdelingen Openbare Orde en Veiligheid en Juridische Zaken) en 160 uur bij het OM (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, p. 58). Verontrustend is ook dat gesprekspartners aangaven dat deze beslaglegging een potentiële barrière vormde om de wet in te zetten. Wat is de stand van zaken ten aanzien van de financiële en administratieve lasten die gemeenten kwijt zijn aan de uitvoering van de Wet MBVEO? Vormt dit bij de uitvoerders (politie, gemeenten, justitie) nog steeds een barrière om de wet in te zetten? Indien dit nog steeds het geval blijkt te zijn vragen deze leden hoe de regering gemeenten kan ondersteunen teneinde de financiële en administratieve lasten zo veel mogelijk te verlichten bij de uitvoering van de Wet MBVEO.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering om een reflectie op de maatschappelijke kosten die gepaard gaan met de inzet van politie rondom voetbalwedstrijden. De regering heeft in Kamervragen van eind 2013 geen antwoord gegeven op de vraag of zij van mening is dat de inzet van 281.552 uur in het seizoen 2012–2013 hoog is (Kamerstukken 2013/14, nr. 2013D50799). Deze leden lezen in de beantwoording van de Kamervragen dat de regering slechts wijst op de daling van politie-inzet in de afgelopen jaren. Zij zijn content met deze daling, maar vernemen graag de zienswijze van de regering op het betreffende aantal uren en de kosten die gepaard gaan met de inzet van de politie bij voetbalwedstrijden. Acht de regering de inzet van het betreffende aantal politie-uren in 2012–2013 hoog? Kan zij daarbij tevens ingaan op de conclusies en aanbevelingen van het Auditteam Voetbal en Veiligheid ten aanzien van de voetbalkosten die internationale wedstrijden in Nederland met zich meebrengen? Op welke wijze maakt de regering in internationaal verband afspraken om de kosten van voetbalvandalisme door buitenlandse supportersscharen niet (geheel) voor rekening van Nederlandse clubs en gemeenten te laten komen? (Zie het Jaarverslag Centraal Informatiepunt Voetbalvandalisme 2012/2013, <http://www.civ-voetbal.com/jaarverslagen>)

## **6. Consultatie**

De leden van de PvdA-fractie vragen of het landelijk Supportersplatform Betaald Voetbal tijdens de consultatieronde of daarna een mening heeft gegeven over het voorliggende wetsvoorstel. Zo ja, wat was die mening? Zo nee, kan de regering dit platform alsnog uitnodigen om op het voorliggende wetsvoorstel te reageren?

De leden van de SP-fractie merken op dat de RvS kritisch is over het feit dat nu al een aanpassing van de wet wordt voorgesteld, voordat de wet grondig is geëvalueerd, zoals vastgelegd bij aanneming van de wet in september 2010. De regering stelt dat knelpunten die nu al bekend zijn ook zonder deze evaluatie kunnen worden aangepakt. Deze leden stellen voor om na aanpassing van de wet opnieuw een evaluatie vast te stellen, zodat alsnog uitvoerig gekeken kan worden naar de toepassing en de gevolgen van deze wet, inclusief de voorgestelde wijzigingen.

De leden van de PVV-fractie lezen dat de KNVB een aantal maatregelen aan de orde stelt die zich niet lenen voor wetgeving en daarom buiten de toelichting blijven. Deze maatregelen zijn onderwerp van reguliere overleggen tussen de KNVB, politie, OM, gemeenten en het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Welke maatregelen zijn dat?

De leden van de D66-fractie ontvangen graag een toelichting op een opmerking van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het College van procureurs-generaal. Om aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit te voldoen, zal een onderbouwd dossier vereist blijven. 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. Kan de regering hier op ingaan? Hoe wordt dit probleem opgelost? Hoe worden de proportionaliteit en subsidiariteit bij first offenders gegarandeerd? Hoe kan een burgemeester beschikken over een voldoende gedocumenteerd dossier waarop een bevel kan worden gebaseerd in het geval van een enkel incident?

## **II ARTIKELSGEWIJS**

### **Artikel I**

Onderdeel A (art. 172a Gemeentewet)

De leden van de CDA-fractie vragen de regering ten aanzien van het zesde lid of sub a niet overbodig is gezien de gekozen formulering onder sub b. Sub b laat naar het inzicht van deze leden namelijk tekstueel open of het aaneengesloten dagen betreft of een meer gespreide periode.

De leden van de SGP-fractie vragen of het taalkundig niet beter zou zijn om te spreken over een «persoon die individueel of in vereniging met anderen» de openbare orde ernstig verstoort, omdat een individuele persoon niet groepsgewijs de openbare orde kan verstoren.

### **Artikel II**

De leden van de CDA-fractie vragen of lid twee van art. 38v WvS zowel van toepassing zal zijn op een op te leggen gebiedsverbod als een gebiedsgebod.

De voorzitter van de commissie,  
Jadnanansing

Adjunct-griffier van de commissie,  
Koerselman