

Vergaderjaar 2008–2009

**31 467**

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

**B**

### **VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT/ALGEMENE ZAKEN EN HUIS DER KONINGIN<sup>1</sup>**

Vastgesteld 9 juni 2009

#### **Algemeen**

##### *Inleidende opmerkingen*

De leden van de **CDA**-fractie lazen met belangstelling dit wetsvoorstel en namen kennis van wat daaromtrent werd verhandeld. De strekking van dit voorstel om een effectieve bijdrage te leveren aan het voorkomen van voetbalvandalisme, en aan ernstige overlast of belastend gedrag jegens personen of goederen, onderschrijven zij van harte.

De uitwerking van dit type intimiderende criminaliteit en overlast op wijken en dorpen en de vreedzame burgers die daar hun leven leiden is ernstig en soms funest. Het is een kerntaak van de overheid de openbare orde te handhaven, de rechten van burger en instellingen te beschermen en kwaad te keren. Dit neemt niet weg dat de leden van de CDA-fractie bij enkele aspecten van dit concrete wetsvoorstel niet zo zeer bij de door de regering ingediende versie als wel bij de geamendeerde forse vraagtekens plaatsen. Het draait daarbij in de kern om de vraag of lokale bestuursorganen als de burgemeester en dus indirect raad en college aldus niet te ver en onnodig c.q. disproportioneel interveniëren in grondrechten. De fractie zal uiteraard pas na de schriftelijke en mondelinge behandeling van dit wetsvoorstel een eindafweging kunnen maken. De hierna volgende vragen, maar vooral ook de antwoorden daarop brengen, zo hopen deze leden, zoveel duidelijkheid dat die afweging goed verantwoord kan plaats vinden.

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsontwerp. Deze leden achten een adequate aanpak van het voetbalvandalisme, ernstig overlast of ernstig belastend gedrag jegens persoon of goederen van groot belang. Het wetsvoorstel is naast een grondige analyse van het onderliggende probleem, onder andere het

<sup>1</sup> Samenstelling: Holdijk (SGP), Meindertsmas (PvdA), Bemelmans-Vidéc (CDA), Dölle (CDA), Ten Hoeve (OSF), Kox (SP), Noten (PvdA), Putters (PvdA), vice-voorzitter, Engels (D66), Thissen (GL), Hendrikx (CDA), Van Kappen (VVD), De Boer (CU), Quik-Schuijt (SP), K. G. de Vries (PvdA), Schaap (VVD), Hermans (VVD), voorzitter, Ten Horn (SP), De Vries-Leggedoor (CDA), Koffeman (PvdD), Böhrer (GroenLinks), Lagerwerf-Vergunst (CU), Rehwinkel (PvdA), Duthler (VVD), Vliegenthart (SP) en Yildirim (Fractie-Yildirim).

rapport «Bestuur, recht en veiligheid: bestuursrechtelijke bevoegdheden voor openbare orde-handhaving en terrorismebestrijding» van het COT, mede gebaseerd op signalen vanuit diverse gemeenten dat zij in de aanpak van structureel overlastgevend en crimineel gedrag van groepen onvoldoende instrumenten voorhanden hebben om effectief te kunnen optreden. Daarbij is behoefte aan aanvullende bevoegdheden, ter beteugeling van structurele overlast van groepen teneinde vroegtijdig en daardoor effectiever te kunnen optreden. De bestaande bestuurlijke en strafrechtelijke middelen zijn daarbij onvoldoende, zo betoogt de regering in haar voorstel. Van belang is wel, zo zijn de leden van de VVD-fractie van mening, dat de betaald voetbalorganisaties aan deze verruiming van de bevoegdheden van de burgemeester en de officier van justitie geen alibi mogen ontlenen om zélf effectieve maatregelen te treffen. Wanneer de verschillende partijen in de keten een gecoördineerde aanpak realiseren zal de aanpak van het voetbalvandalisme en andere vormen van ernstige overlast effectief kunnen worden aangepakt.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de voorgestelde maatregelen die het de burgemeester en de officier van justitie mogelijk moeten maken effectiever op te treden tegen groepsgebonden overlast, respectievelijk tegen (mogelijke) overlast, veroorzaakt door een persoon die verdacht wordt van een strafbaar feit.

De leden van de **SP**-fractie hebben met interesse kennis genomen van het voorstel van de regering om preventieve instrumenten in te zetten om gedragingen die zeer belastend zijn voor de omgeving te voorkomen. Zij hebben een aantal vragen bij het voorstel.

De leden van de **SGP**-fractie, alsmede de leden van de **ChristenUnie**-fractie hebben met belangstelling van het wetsvoorstel kennis genomen. Zij onderkennen de wenselijkheid om door (uitbreiding van) wettelijke bevoegdheden de zich manifesterende overlastproblematiek tegemoet te treden.

De leden van de fracties van **D66** en de **OSF** hebben met de nodige aarzeling kennis genomen van dit wetsvoorstel. Op zichzelf genomen onderkennen zij de realiteit en de ernst van het onderliggende maatschappelijke probleem van voetbalvandalisme en vormen van ernstige en structurele overlast in het publieke domein. Zij zijn zich zeker ook bewust van de verantwoordelijkheid die de overheid draagt voor de maatschappelijke veiligheid en leefbaarheid. Niettemin vragen deze leden zich af of de probleemanalyse en de urgentie daarvan in voldoende mate de noodzaak van de voorgestelde nieuwe bevoegdheden voor de burgemeester en de officier van justitie indiceren. Het valt de aan het woord zijnde leden ook in dit verband weer op dat de regering een vaste lijn lijkt te volgen in het tegemoet treden van maatschappelijk ongewenst gedrag. Die vaste lijn is het op ad hoc basis cumuleren van nieuwe en verdergaande wettelijke bevoegdheden voor met name de burgemeester. Daaraan ligt, als deze leden het goed zien, een welhaast onbegrensde ambitie ten grondslag om vanuit de overheid tot een zo maximaal mogelijke en afdwingbare beïnvloeding van maatschappelijk gedrag te komen. Het is deze leden daarbij overigens niet ontgaan dat ook een meerderheid in de Tweede Kamer blijkbaar een sterk geloof heeft in verhoogde repressieve maatregelen als antwoord op ongewenste vormen van gedrag. De aangenomen amendementen illustreren deze observatie genoegzaam. Dit alles roept bij de leden van de fracties van D66 en OSF de vraag op of deze sterk in normatieve zin bepaalde ambities een objectieve afweging van de effectiviteit en de consequenties van deze cumulatie van bevoegdheden niet al te zeer belemmert. Graag lichten de leden van de fracties van D66 en OSF hun

aarzelingen op een aantal punten nader toe en nodigen zij de regering uit daarop te reageren.

#### *Noodzaak van het wetsvoorstel*

Een omschrijving van het begrip «verstoring van de openbare orde» is weliswaar niet te geven maar het is de leden van de **VVD**-fractie nog niet volledig duidelijk waarom met het wetsvoorstel een gelijk pakket aan bevoegdheden wordt gecreëerd voor de bestrijding van verschillende soorten overlast. De in de memorie van toelichting (p. 27) gegeven argumentatie van de noodzaak van de in dit wetsvoorstel geregelde instrumentarium naast de bestaande mogelijkheid van de bestuurlijke ophouding is niet zonneklaar. Immers juist de bestuurlijke ophouding is bedoeld als instrument om bij (grootschalige) ongeregeldeheden, of dreigende ongeregeldeheden, zoals voetbalrellen ingezet te worden, terwijl andere vormen van ernstige overlast of ernstig belastend gedrag jegens personen of goederen zo lijkt het, middels de in dit wetsontwerp geïntroduceerde instrumenten aangepakt kunnen worden.

Wat betreft de voorgestelde figuur van het burgemeestersbevel is het de leden van de fractie van **D66** en de **OSF** niet gebleken dat er in de kringen van burgemeesters en gemeenten een algemene, overwegende en dringende behoefte wordt gevoeld om nieuwe bevoegdheden aan de burgemeester op het terrein van de openbare orde, de veiligheid en de leefbaarheid toe te kennen. Zowel op het terrein van de openbare orde en veiligheid als meer algemeen is in de afgelopen jaren al een substantiële reeks van wettelijke bevoegdheden ter beschikking gekomen van de burgemeester. Het merendeel van deze nieuwe instrumenten is op ad hoc basis tot stand gebracht. Een voor de hand liggende evaluatie van deze incidentgestuurde wetgeving heeft tot dusver niet plaatsgevonden. Aan de brede behoefte aan het opstellen van een integrale visie op de toekomst van het burgemeestersambt met betrekking tot het veiligheidsdomein is pas gevolg gegeven nadat de wettelijke invoering van nog gewenste extra maatregelen in het bestuursakkoord was veilig gesteld. Met de Raad van State menen de leden van de fracties van D66 en de OSF dat het enkele feit dat de aangekondigde wetgeving reeds in bewerking was genomen voordat het bestuursakkoord gesloten was een ontoereikend argument is om de in bewerking genomen voorstellen door te zetten. Een beroep op afspraken, waarvan het de vraag is op welke wijze deze tot stand zijn gekomen, kan inhoudelijk niet als overtuigende motivering worden aangemerkt. Bovendien is de op verzoek van de D66-fractie recentelijk aan deze Kamer toegezonden visie nog niet besproken, zodat het nog maar de vraag is in hoeverre de daarin ontvouwde gedachten daadwerkelijk als ondersteuning van de ingezette koers kunnen dienen. De leden van de fracties van D66 en de OSF hebben de neiging deze vraag niet op voorhand positief te beantwoorden. Dit alles in aanmerking genomen hebben deze leden een sterke behoefte aan een nadere, bredere en meer objectieve motivering van de voorgestelde uitbreiding van de bevoegdheden van de burgemeester.

Een volgende, terecht ook door de Raad van State gestelde vraag met betrekking tot de voorgestelde uitbreiding van de burgemeesterlijke bevoegdheden is of in voldoende mate is gekeken naar de mogelijkheden en de doeltreffendheid van de reeds bestaande bevoegdheden. Dat er in enkele van de grote steden en in bepaalde politieke kringen sterk op een zo groot mogelijk arsenaal aan repressieve instrumenten wordt aangedrongen kan in de ogen van deze leden moeilijk als overtuigende rechtvaardiging worden aangemerkt. Ook de in de memorie van toelichting opgenomen beschrijving van de overlastproblematiek indiceert op zichzelf genomen geen automatische route naar een verdere uitbreiding van

middelen ter bestrijding daarvan. De uit gezagsdriehoeken afkomstige evaluaties van opgelegde gebiedsverboden geven slechts een beperkt beeld van de mogelijke lacunes in het bestaande instrumentarium. Ook op dit punt zien de leden van de fracties van D66 en OSF graag een nadere analyse en onderbouwing tegemoet.

#### *Effectiviteit van het wetsvoorstel*

Het is volgens de leden van de **VVD**-fractie de vraag of de voorgestelde regelingen die zich richten op individuen ook toepasbaar zullen zijn op groepen. In de antwoorden van de regering in de nota naar aanleiding van het verslag in de Tweede Kamer geeft de regering aan te verwachten dat door individuele leden van de groep beperkende maatregelen op te leggen, het groepspatroon wordt doorbroken. De leden van de VVD-fractie zijn hierdoor niet op voorhand overtuigd van de houdbaarheid van dit uitgangspunt. Waar is deze premisse op gebaseerd zo vragen deze leden zich af?

De leden van de **PvdA**-fractie kunnen met de voorstellen instemmen, maar of voetbalvandalisme hiermede effectief bestreden zou kunnen worden is voor hen zeer de vraag. Daarvoor zouden naar hun mening meer omvattende wettelijke regelingen nodig zijn, die alle aspecten van ontoelaatbaar gedrag tijdens en rond voetbalwedstrijden zouden betreffen. Zij vragen of de regering dit met hen eens was. In het bijzonder zouden zij eindelijk wel eens een effectief optreden van overheidswege willen zien tegen de racistische spreekkoren die met enige regelmaat van sommige tribunes te horen zijn. Zij vragen of de regering meent voldoende middelen te hebben om daar tegen op te treden. Kan de regering voorbeelden geven waar dat het geval is geweest?

De leden van de fracties van **SGP** en **ChristenUnie** uiten hun twijfels over de aanwending van de door het wetsvoorstel gecreëerde bevoegdheden door de burgemeester. Zij baseren deze twijfels op het gegeven dat de gemeenten de hun door de wetten Victoria, Victor en Damocles verschaft instrumenten om overlast binnen de gemeente aan te pakken niet of niet optimaal blijken te gebruiken (zie brief van de minister van Wonen, Wijken en Integratie van 14 april jl., Kamerstuk 28 684, nr. 211). Waar is de verwachting van de regering op gebaseerd dat, anders dan de genoemde wetten, het wetsvoorstel wel aan zijn doel zal beantwoorden?

## **II. Behandeling Tweede Kamer**

### *Algemeen*

De regering heeft in afwijking van het advies van de Raad van State ter zake betoogd dat het opleggen van een gebiedsverbod/meldingsplicht terecht is neergelegd bij het bestuur en niet zoals elders, bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk, bij de rechter. Wel stelt de regering (zie Kamerstuk 31 467, nr. 4, p. 8) «dat een maximumduur – na verlenging – van 1 jaar gelet op het proportionaliteitsvereiste te ver gaat». Inmiddels is het wetsvoorstel wel zó geamendeerd (art. 172a, lid 4 maar ook 509hh, lid 4) dat gebiedsontzegging, meldplicht en gedragsaanwijzing alsnog tot 1 jaar kunnen worden verlengd. Graag ontvangen de leden van de **CDA**-fractie het oordeel van de regering. Herziet zij haar eerdere stellingname?

Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer is het nu voorliggende wetsvoorstel op belangrijke elementen geamendeerd. Voor zover de leden van de fractie van de **SP** het kunnen overzien, is de bestrijding van het voetbalvandalisme mede daardoor niet langer het hoofdbestanddeel van het voorstel en doet de titel daarom wat misleidend aan. Hoe ziet de rege-

ring de beleidsinhoudelijke samenhang van het in de Eerste Kamer voorliggende voorstel? Wat is het centrale maatschappelijke probleem dat met dit wetsvoorstel dient te worden opgelost?

De leden van de fracties van **SGP** en **ChristenUnie** zijn van mening dat als gevolg van amendering door de Tweede Kamer elementen aan het oorspronkelijk ingediende wetsvoorstel zijn toegevoegd die de reikwijdte ervan hebben vergroot (zie Kamerstuk 31 467, nr. 23) of die slechts in verwijderde zin de overlastproblematiek raken (zie Kamerstuk 31 467, nr. 15). Het amendement van de leden Zijlstra, Atsma en Spekman (zie Kamerstuk 31 467, nr. 13) is door de minister van Justitie uitdrukkelijk ontraden. De aan het woord zijnde leden vragen wat het huidige standpunt van de regering is ten aanzien van deze uitbreiding van het wetsvoorstel. Zou een regeringsvoorstel terzake in dezelfde bewoordingen zijn vervat?

De leden van de fracties van **D66** en **OSF** zijn benieuwd hoe de bewindslieden in het licht van de oorspronkelijke bedoeling van het wetsvoorstel reflecteren op de inhoud van het hierna nog te bespreken amendement-Kuiken (zie Kamerstuk 31 467, nr. 15) over de invoering van een avondklok, alsmede het hierna eveneens nog ter sprake komende amendement-De Wit (zie Kamerstuk 31 467, nr. 22) waarmee de reikwijdte van het wetsvoorstel is vergroot, en meer in het algemeen welke gedachten er bij hen leven met betrekking tot de strekking en de consistentie van het substantieel geamendeerde voorstel.

#### *Amendementen*

Het wetsvoorstel is er blijkens de considerans op gericht groepsgebonden overlast te bestrijden, zo lezen de leden van de **CDA**-fractie. Door amendering van art. 172a, lid 1 heeft het wetsvoorstel nu ook betrekking op afzonderlijke individuen die buiten groepsverband herhaaldelijk de openbare orde hebben verstoord. Deze amendering leidt bij deze leden tot de volgende vragen:

- Heeft de wet nu ook betrekking op mensen die herhaaldelijk openbaar dronken waren, potloodventers, muzikanten zonder vergunning, «donderjagers» in de tram, vechtersbazen, wildplassers enz.? Zij hebben immers de openbare orde herhaaldelijk verstoord.
- Betekent dit nu ook dat mensen die geen leidende rol hebben gespeeld (als bedoeld in art. 172a lid 1) bij groepsgewijze verstoring van de openbare orde als gevolg van de aanneming van dit amendement nu wel onderworpen kunnen worden aan gebiedsontzegging/meldplicht/verbod op groepsvorming. Indien de regering meent dat zulks het geval is rijst dan niet de vraag wat nog de toegevoegde waarde is van het bijvoeglijk naamwoord «leidende» in dit verband?

Tevens lezen de leden van de **CDA**-fractie dat in dit wetsvoorstel het opzettelijk gelegenheid, middelen of inlichtingen verschaffen tot het plegen van geweld tegen personen of goederen in een nieuw artikel 141a Wsr strafbaar wordt gesteld. Daarbij gaat het, zo lezen deze leden, vooral om sms-berichten, telefoongesprekken en internetcommunicatie. De meerwaarde volgens de indiener van het amendement ligt onder andere in het feit dat geen fysieke voorbereidingshandelingen hoeven te worden vastgesteld. Kan de regering voorbeelden geven van telefoongesprekken of andere communicatievormen die zo gezien een misdrijf opleveren omdat ze inlichtingen verschaffen tot het plegen van geweld tegen goederen ook al is dat geweld achterwege gebleven?

In aansluiting daarop willen de leden van de fracties van **D66** en de **OSF** de blik richten op het aangenomen amendement-De Wit, waarmee de

beperking van het voorstel tot groepsgewijze verstoring van de openbare orde is komen te vervallen. Ook individuele vormen van overlast worden nu binnen het bereik van dit wetsvoorstel gebracht. Deze leden vragen zich af of ook ten aanzien van dit amendement de juridische consequenties wel goed doordacht zijn. Zo stellen deze leden allereerst vast dat er sprake is van een verdere cumulatie van gemeentelijke bevoegdheden. Dat is niet in overeenstemming met het belang van een ordentelijke en consistente systematiek binnen de rechtsorde. Hierdoor ontstaat het risico dat burgemeesters door de ingezette stapeling van regelingen het overzicht gaan missen en als gevolg daarvan niet de goede besluiten nemen. Bovendien rijst de vraag in hoeverre de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel gemeentebesturen dwingt te bezien of hun plaatselijke verordeningen geen aanpassing behoeven. Deze leden vragen de regering graag een reactie.

Een voor de leden van de fracties van D66 en de OSF volgende en uit juridisch oogpunt buitengewoon ernstige kwestie is, dat als gevolg van het aangenomen amendement-Kuiken thans in artikel 172b, lid 1, onder b wordt gesproken over «voor het publiek toegankelijke plaatsen». Blijkbaar is beoogd aansluiting te zoeken bij het elders in de Gemeentewet (bijv. in art 151c) voorkomende begrip «openbare ruimte». Met de nu voorgestelde wettekst wordt deze bepaling van toepassing op situaties waar de wetgever niet automatisch bevoegd is. «Voor het publiek toegankelijke plaatsen» is immers een veel ruimer begrip dan «openbare ruimte», bijvoorbeeld omdat aan dit type plaatsen veelal een bepaald doel verbonden is. Niet alleen krijgt deze bepaling – op zichzelf genomen al een schoolvoorbeeld van overregulering – thans een veel verdergaande strekking dan uit een oogpunt van burgerlijke vrijheden en rechten aanvaardbaar is, ook uit een oogpunt van wetsystematiek kan dit voorschrift in de voorgestelde formulering niet ingevoerd worden. Graag vernemen deze leden hoe de regering dit probleem beoordeelt en hoe zij denkt een en ander op te lossen.

#### *Minderjarigen onder de 12*

De leden van de **CDA**-fractie namen met gemengde gevoelens kennis van het bepaalde in art. 172b. De burgemeester kan een zorgbevel geven aan ouders/verzorgers dat maximaal 3 maanden van kracht is. Zij moeten hun kinderen onder de 12 jaar die herhaaldelijk groepsgewijs de orde hebben verstoord uit bepaalde door de burgemeester aangewezen gebieden houden, dan wel hen daar begeleiden na 8 uur 's avonds. De leden van de CDA-fractie beseffen ten volle dat kinderen die te jong zijn voor strafrechtelijke vervolging toch knap lastig kunnen zijn. Dit voorstel gaat echter de voorzichtige «avondklok experimenten» in bijv. Rotterdam duidelijk voorbij. De burgemeester gaat wanneer dit wetsvoorstel van kracht zou worden direct ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer van gezinnen. Deze leden vragen daarom de regering nog eens uiteen te zetten waarom deze vergaande inbreuk op grondrechten nodig is om verstoring van de openbare orde te weren. Het valt deze leden overigens op dat deze bevelen slechts «12-minners» betreffen die groepsgewijs de openbare orde hebben verstoord. Het is de burgemeester die beoordeelt of de openbare orde is verstoord. Dat oordeel zal in een eventuele procedure slechts marginaal getoetst worden. Kan de regering aangeven welke vormen van ordeverstoring (lawaai op straat, voetballen op de weg, schelden, belletje trekken, joelen op de hoek, bedreigen van andere kinderen, vechten, winkeldiefstal, vuurtje stoken, enz.) wel en welke als regel niet gekwalificeerd kunnen worden als ordeverstoringen in de zin van het voorgestelde artikel 172b. Of is hier de burgemeester geheel vrij om van geval tot geval te beoordelen of de openbare orde in de zin van art 172b (herhaaldelijk) is geschonden? Wanneer is in het geval van

12-minners sprake van «groepsgewijs»; 3 of meer kinderen? Kan de burgemeester tot aanwijzing van de «twee andere meerderjarigen» bedoeld in art. 172b, lid 3 deze personen aanwijzen tegen de wil van de ouders/verzorgers? De leden van de CDA-fractie vragen de regering tot slot of het verblijf van jongeren op schoolpleinen – plaatsen waar nogal wat activiteiten plaats kunnen vinden die de openbare orde verstoren of daarop een forse uitstraling bezitten – onderwerp kan zijn van bevelen als in dit wetsvoorstel bedoeld.

Tijdens de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer is een amendement geïntroduceerd betreffende de zgn. 12-minners. De regering heeft dat amendement ontraden, maar het is de leden van de **PvdA**-fractie niet geheel duidelijk geworden wat de inhoudelijke bezwaren van de regering terzake precies waren. Zij zouden het op prijs stellen daaromtrent een toelichting te krijgen. Is de regering nog voornemens over deze problematiek een nadere wettelijke regeling voor te stellen? Deze leden dachten hierbij met name aan de bredere aanpak die door de ministers van Justitie en voor Jeugd en Gezin werd voorgestaan in de notitie *Overlast door 12-minners: een volwassen aanpak* (zie Kamerstuk 28 684, nr. 167). Of is de regering van mening dat na aanneming van het amendement deze problematiek toch wel adequaat is geregeld?

### III. Bevoegdheden burgemeester

Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk dat de burgemeester in overeenstemming met zijn collega in een andere gemeente een meldingsplicht kan opleggen waarbij de melding in die andere gemeente moet plaatsvinden. De leden van de **CDA**-fractie nemen aan dat hierbij vooral het oog is gericht op voetbalsupporters bij uitwedstrijden die door de burgemeester van de gemeente waar de wedstrijd is worden verplicht zich in hun eigen gemeente ergens te melden. Zijn er ook andere voorbeelden denkbaar, zo vragen de leden van de CDA-fractie, waarbij aan de meldplicht moet worden voldaan in andere gemeenten dan de gemeente waar de melders ingezetene zijn?

Kan de regering deze leden voorbeelden noemen van de «nieuwe feiten en omstandigheden» als bedoeld in art. 172a, lid 5 op grond waarvan de bevelen kunnen worden verzwaard ten nadele van de betrokken burger. Kunnen dat ook feiten en omstandigheden zijn die niet door de betrokkene zijn beïnvloed? De bevelen worden ingetrokken ter voorkoming van verdere verstoringen van de openbare orde (art. 172a, lid 7, slotzin). Dit is, zoals de memorie van toelichting ook benadrukt, een plicht. De leden van de CDA-fractie vragen de regering enkele voorbeelden te noemen van zo een situatie. Of is de burgemeester hier geheel vrij zijn eigen waardering van de omstandigheden te volgen?

Kan door de burgemeester ook een gebiedsverbod worden opgelegd aan mensen voor bijv. bus en tram of voor bepaalde trajecten daarvan? De leden van de CDA-fractie begrepen uit het plenaire debat in de Tweede Kamer dat de regering hier geen mogelijkheid zag. Kan de regering uiteenzetten welke middelen ter preventie van verstoring van de openbare orde in of rond vervoermiddelen in de context van het voorliggende wetsvoorstel wel open staan?

Het onderdeel over de nieuwe bevoegdheden van de burgemeester afsluitend willen de leden van de fracties van **D66 en OSF** opnieuw wijzen op de gevolgen van de verdere uitbreiding van bevoegdheden voor de positie van de burgemeester. Gelet op het adagium «geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid» (dat ook omgekeerd geldt) kan worden vastgesteld dat met de groeiende omvang van de burgemeesterlijke

bevoegdheden tevens de aard en omvang van de politieke verantwoordelijkheid wordt verhoogd. Gelet op het huidige benoemings- en ontslagregiem, waarin de opvattingen van de raad over de existentie van de burgemeester feitelijk doorslaggevend zijn, maakt dat zijn positie in toenevende mate kwetsbaar. De burgemeester is politiek en daarmee rechtspositieel voluit afrekenbaar op het gebruik van deze sterk gecumuleerde bevoegdheden. Is dat geen reden tot matiging van de voortdurende neiging zijn bevoegdhedenpakket uit te breiden, zo vragen deze leden zich af. Daarnaast – zich daarbij de politieke vergeefsheid van het inbrengen van deze staatsrechtelijke logica in deze kabinetsperiode realiserend – blijft het in de ogen van deze leden wringen dat binnen de positie van de burgemeester het evenwicht tussen de aard en omvang van de bevoegdheden enerzijds en de in zijn aanstellingswijze tot uitdrukking komende legitimatie voor de uitoefening daarvan steeds verder verstoord raakt. De formeel nog bestaande Kroonbenoeming blijft in democratisch opzicht een anachronisme en functioneert vanwege de dominante raadsinvloed niet meer als externe legitimatiegrondslag voor eenhoofdige gezagsuitoefening. De monistische figuur van feitelijk beslissende raadsinvloed op de benoeming van de burgemeester vergroot de gesignaleerde onvolkomenheden in de legitimatiegrondslag en verantwoordelijkheidsstructuur van dit ambt nog verder. Deze leden ontkomen er uit een oogpunt van consistentie niet aan deze kwestie ook in verband met dit voorstel aan de regering voor te leggen.

#### **IV. Verantwoording burgemeester en rol gemeenteraad**

De burgemeester is voor al zijn beleid, dus ook voor het onderhavige, verantwoording verschuldigd aan de gemeenteraad, zo menen de leden van de **CDA**-fractie. Het ligt voor de hand dat de raad ter zake zijn controlerende bevoegdheden (interpellatie, vragen, raadsonderzoek) e.d. activeert, moties aanvaardt en nota's vergt. Het gaat bovendien om zaken (bijv. vandalisme, groepsgeweld) die de publieke opinie doorgaans sterk beroeren. De regering is in de memorie van toelichting in ander verband uitgebreid ingegaan op de relatie van de voorgestelde maatregelen met de grondrechten zoals die internationaal en in onze grondwet zijn geborgd (zie Kamerstuk 31 467, nr. 3 onder punt 6). Feitelijk kan nadat dit wetsvoorstel van kracht zou zijn geworden de burgemeester, zo menen deze leden, zeker in toegespitste situaties moeilijk heen om de inzichten op het terrein van de preventie van groepsoverlast zoals die bij de raad leven. Gevolg is dat anders dan bij gedragsaanwijzingen door de officier van justitie het regime van gebiedsverboden en meldingsplichten in belangrijke mate gehypothekeerd is door de inzichten van de lokale volksvertegenwoordiging. Zo wil de Gemeentewet het sinds 1969 nadrukkelijk (art. 180, lid 1 Gemeentewet). In de ene gemeente doen ze het zus, in de andere gemeente doen ze het zo. Kan de regering aangeven hoeveel differentiatie op dit punt van grondrechteninperking haars inziens toelaatbaar is?

Het wetsvoorstel bevat, anders dan dat zulks het geval is, bijvoorbeeld bij de instelling van veiligheidsrisicogebieden (151b Gemeentewet), bestuurlijke ophouding (art. 154a Gemeentewet), bepaalde samenscholing en verblijfverboden (APV), ophangen camera's, geen dubbele sleutel. Bij de voorbeelden genoemd moet eerst de raad voor de burgemeester de weg vrij maken om over te gaan tot deze inbreuken op grondrechten. De raad maakt daarbij de afweging of de situatie in de gemeente zodanig is dat de burgemeester de nieuwe bevoegdheden kan gaan gebruiken. Zo een hefboomfunctie zou een extra waarborg kunnen betekenen tegen te snel of te uitgebreid hanteren van de nieuwe bevoegdheden. Waarom is niet overwogen bij de opstelling van dit wetsvoorstel hier een rol voor de raad in te ruimen zo vragen de leden van de CDA-fractie de regering?



De controle op de verruiming van de bevoegdheden van «het bevel» van de burgemeester zal, zo lezen de leden van de **VVD**-fractie in de memorie van antwoord, op de gebruikelijke manier via de gemeenteraad plaatsvinden. Deze leden vroegen zich wel af of nu de bevoegdheden van de burgemeester almaar uitgebreid worden deze vorm van controle nog wel effectief uit te oefenen is. De complexiteit van de grondslagen waarop een burgemeester kan opereren is aanzienlijk toegenomen terwijl de mogelijkheden van adequate controle van de raad niet essentieel zijn verbeterd. Schuilt hier geen potentieel gevaar in van oncontroleerbare handelingen van de burgemeester op een voor de persoonlijke levenssfeer zo belangrijk terrein?

Met het wetsvoorstel krijgt de burgemeester een aantal nieuwe bevoegdheden. In het debat met de Tweede Kamer is reeds stilgestaan bij de consequenties hiervan voor het democratische proces op het gemeentelijk niveau. De leden van de **SP**-fractie zijn verheugd te vernemen dat de minister «democratische controle heel belangrijk» vindt. Kan de regering concreet aangeven welke middelen de gemeenteraad tot zijn beschikking heeft om zowel ex-post, als ook ex-ante het beleid van de burgemeester op de terreinen die in deze wet geregeld worden bij te sturen?

#### **V. Gedragsaanwijzing officier van justitie**

De gedragsaanwijzing door de officier van justitie kan een contactverbod inhouden met een bepaalde persoon of bepaalde personen tot maximaal 1 jaar. Kan de regering, zo vragen de leden van de **CDA**-fractie, aangeven of en in hoeverre van dit contactverbod familieleden, geliefden, sportteamgenoten of anderen uitgesloten zijn?

De leden van de **VVD**-fractie onderschrijven de positieve effecten die kunnen uitgaan van het direct opleggen van een gedragsaanwijzing door de officier van justitie als er sprake is van verdenking van strafbare feiten. Middels deze bevoegdheid kan de officier vooruitlopend op een behandeling van een strafzaak reeds optreden. Graag vernemen deze leden de visie van de regering op de positie van de rechter-commissaris op dit kruispunt van de bestuursrechtelijke/strafrechtelijke praktijk.

De blik wendend naar de nieuw voorgestelde bevoegdheid van de officier van justitie stellen de leden van de fracties van **D66** en de **OSF** in de eerste plaats met de Raad van State vast dat met de gedragsaanwijzing de zelfstandige rol van het Openbaar Ministerie, dat wil zeggen het handelen zonder of met beperkte rechterlijke controle wordt versterkt. Bovendien wordt met deze uitbreiding van justitiële bevoegdheden de bestuurlijke rol van de officier van justitie, ondanks de strafvorderlijke grondslag daarvan, verder opgetuigd. Het strafrecht kent overigens reeds typen gedragsaanwijzingen in de sfeer van gebieds- en contactverboden en meldingsplichten. Met name ook maken deze leden zich zorgen nu het Openbaar Ministerie met dit voorstel opnieuw verder binnen de sfeer van de handhaving van de openbare orde wordt getrokken, zonder dat al sprake is van opsporing en vervolging. Deze leden aarzelen om die redenen sterk of het invoeren van deze nieuwe gedragsaanwijzing als een goede ontwikkeling kan worden aangemerkt. Graag vernemen zij op deze punten nader van de regering.

Een tweede kwestie met betrekking tot de voorgestelde versterking van de rol van de officier van justitie in de bestrijding van maatschappelijk ongewenst gedrag, is de vraag van de beoordeling van de proportionaliteit van een gedragsaanwijzing in het licht van de mogelijke aantasting van grondrechten. In dat verband merkt de regering op p. 33 van de memorie van toelichting op dat de proportionaliteit van gedragsaanwijzingen gewaar-

borgd zou zijn omdat de officier van justitie lid is van de rechterlijke macht. Deze redenering blijft voor de leden van de fracties van D66 en OSF nogal duister. Zij begrijpen dat de leden van het Openbaar Ministerie worden gerekend tot de rechterlijke macht. Nog afgezien van substantiële verschillen in taken en positie in vergelijking met leden van rechterlijke organen gelden voor hen echter niet de constitutionele waarborgen van de rechterlijke onafhankelijkheid zoals van toepassing op rechters die lid zijn van rechterlijke colleges, al dan niet behorend tot de rechterlijke macht. Deze leden zien dan ook niet goed welke waarborg in verband met een beoordeling van de proportionaliteit verbonden is aan de positie van de officier van justitie, voor zover een relatie wordt gelegd met de rechterlijke macht. Graag vragen zij de regering op dit punt meer helderheid te verschaffen.

Aangezien met dit voorstel zowel aan de burgemeester als aan de officier van justitie bevoegdheden worden toegekend, is – om overlap te voorkomen – een samenloopregeling opgenomen in de figuur van een voorrangsbepaling ten gunste van de officier van justitie. De inschatting van de regering dat de bestaande praktijk van de aanpak van overlastproblemen een goede afstemming tussen burgemeester en officier waarborgt achten de leden van de fracties van D66 en OSF tamelijk optimistisch. Het moeten voeren van extra overleg draagt niet bij aan slagvaardigheid, competentiegeschillen kunnen gemakkelijk ontstaan en de burgemeester wordt voor het voeren van een consistent beleid afhankelijk van het Openbaar Ministerie. Überhaupt vragen deze leden zich af waarom aan de officier van justitie voorrang moet worden verleend. Gelet op de aard van de openbare orde-problematiek en de staatsrechtelijke positie van de burgemeester in de zin van verantwoording en controle ligt de gemaakte keuze geenszins voor de hand. Graag vragen deze leden de regering hier nog eens naar te kijken en te berichten of het ministerie van Justitie in dit geval bereid is gebleken tot een heroverweging.

## **VI. Overige aspecten**

### *Strafbaarstelling voetbalmisdragingen*

Het valt de leden van de **VVD**-fractie op dat de mogelijkheid om Nederlanders die zich in het buitenland hebben schuldig gemaakt aan voetbalgerelateerde misdragingen aan te pakken, zoals door de KNVB voorgesteld niet is overgenomen. Het is deze leden niet duidelijk geworden wat de onderliggende gedachtegang van de regering van deze opstelling is. Daarnaast is de lengte van de gehanteerde termijnen voor sancties in feite slechts één keer per week, of eigenlijk twee weken van kracht (vooral in geval van voetbal een relevant gegeven). De KNVB had, afhankelijk van de misdrijving, termijnen van maximaal 24, 36 of 120 maanden voorgesteld. Achten de regering de gekozen sancties afdoende en op grond van welke overwegingen is niet ingegaan op de voorstellen en benaderingswijze van vergelijkbare wetten in het buitenland, zo vragen de leden van de **VVD**-fractie. Welke overwegingen liggen ten grondslag aan het niet strafbaar stellen van specifieke «voetbalmisdragingen» zoals het gooien van voorwerpen en het betreden van het speelveld?

De leden van de fracties van **SGP** en **ChristenUnie** stellen de vraag waarom er van is afgezien om specifieke voetbalmisdragingen, zoals het gooien van voorwerpen, betreden van het speelveld en het aanheffen van discriminerende spreekwoorden strafbaar te stellen. Meent de regering dat deze gedragingen reeds onder de bestaande strafwettelijke bepalingen strafbaar zijn gesteld? Zo ja, kan zij nader aangeven aan welke bepalingen moet worden gedacht?

### *Wetssystematiek Gemeentewet*

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

Een relevante vraag voor de leden van de fracties van **D66** en **OSF** is daarnaast in hoeverre bestaande, en daarmee wellicht ook de voorgestelde nieuwe bevoegdheden worden gehanteerd conform de bedoeling van de wetgever. Blijkens berichtgeving in Binnenlands Bestuur van 24 april 2009 (p. 19) blijkt bijvoorbeeld dat artikel 174a Gemeentewet, dat het sluiten van drugspanen vanwege overlast regelt, intussen ook wordt toegepast om asociaal gedrag van bewoners van een pand te bestrijden. Volgens erkende deskundigen als de hoogleraren Brouwer en Schilder wordt deze bepaling hiermee te ver opgerekt en dreigen er risico's in de sfeer van de bescherming van grondrechten van burgers. Hoe beoordeelt de regering deze zorgen?

Vervolgens willen de leden van de fractie van D66 en OSF nog het volgende punt onder de aandacht brengen. Mocht dit wetsvoorstel in werking treden, dan rijst ook meer in het algemeen de vraag wat dit betekent voor de in veel APV's opgenomen samenscholingsverboden. Het wetsvoorstel bevat weliswaar een conflictregeling welke moet voorkomen dat plaatselijke regels komen te vervallen, maar deze ziet alleen op voorschriften die de burgemeester de bevoegdheid geven bevelen uit te vaardigen ter handhaving van de openbare orde. Betekent dit niet dat deze voorschriften alsdan van rechtswege vervallen? Graag horen deze leden de visie van de regering.

### *Handhaafbaarheid*

Voorts vragen de leden van de **CDA**-fractie hoe de regering de handhaafbaarheid ziet van art. 172b (12-minners) op warme zomeravonden in buurten waar velen op straat verkeren. Kan materiaal door camera's die ex art 151c Gemeentewet zijn geplaatst in volle omvang worden benut voor de handhaving van de gebieds- en, groepsvormingverboden en meldingsgeboden alsmede de gedragsaanwijzingen van de officier van justitie?

De burgemeester kan personen als bedoeld in art 172 a lid 1 Gemeentewet op grond van art 172 a lid 1 onder b verbieden het zich ophouden *zonder redelijk doel* met meer dan 3 anderen in daartoe aangewezen gebieden. Uit het debat in de Tweede Kamer bleek dat de regering onder andere het uitgaan van klassen en het wachten op bussen als redelijk doel beschouwde. De leden van de CDA-fractie vragen de regering of ook als zodanig beschouwd kunnen worden als groepsvorming met een redelijk doel: sportbeoefening op skatebaan en basketbalveldje, verzamelen voor een gang naar een sportief, cultureel of sociaal evenement of voor een betoging (als bedoeld in art. 9 Grondwet) tegen het groepsverbod. Hoe kan zinnig worden gecontroleerd of het groepsverbod bij massale evenementen als kermis en popconcerten wordt nageleefd?

### *Administratieve aspecten*

Is het, zo vragen de leden van de **VVD**-fractie zich af, niet noodzakelijk om een centrale registratie van de gehanteerde sancties als verplichting in de wet op te nemen teneinde enige vergelijkbaarheid van de sancties in vergelijkbare gevallen te bewerkstelligen? Voor voetbal gerelateerde

zaken zou dit in het Voetbalvolgsysteem van het centraal informatiepunt voetbalvandalisme plaats kunnen vinden. Hier worden nu reeds de civielrechtelijke en strafrechtelijke sancties geregistreerd.

Een meer specifieke vraag van de leden van de fracties van **SGP** en **ChristenUnie** betreft de gegevensuitwisseling binnen de veiligheidshuizen. Er zou een protocol bestaan betreffende de uitwisseling van persoonsgegevens, hetgeen aan het College Bescherming Persoonsgegevens zou zijn voorgelegd. Kan de regering de Kamer nader informeren over de inhoud van het protocol en over de reactie van het College?

#### *Notitie Burgemeester en veiligheid*

In de notitie Burgemeester & veiligheid (30 657, K) wordt gesproken over de veranderende rol van de burgemeester en de noodzaak de bevoegdheden van de burgemeester aan te passen aan de eisen van deze tijd. Hoe verhoudt het voorliggende wetsvoorstel zich met deze conclusie, zo vragen de leden van de **SP**-fractie? En in hoeverre bestaat het risico dat de rol van de burgemeester als vertrouwenspersoon die boven de partijen staat ongewild ondermijnd wordt door een steeds verdergaande uitbreiding van zijn takenpakket die om steeds grotere – soms politieke – belangenafwegingen vraagt?

De leden van de **SGP** en **ChristenUnie** stellen tevens de vraag of de bevoegdheden die thans in het wetsvoorstel (na amendering) zijn geschapen passen binnen de visie van de regering op de toekomstige plaats en rol van de burgemeester in het gemeentelijk bestuur.

Uit de visie op de toekomst van het burgemeestersambt met betrekking tot het veiligheidsdomein maken de leden van de fracties van **D66** en **OSF** op dat de regering voorshands geen concrete voornemens heeft de bevoegdheden van de burgemeester verder uit te breiden. Het aangenomen amendement-Kuiken, dat een extra bevelsbevoegdheid voor de burgemeester richting de ouders/verzorgers van overlast veroorzakende kinderen jonger dan twaalf jaar in het leven roept, lijkt er echter op te duiden dat bij een meerderheid in de Tweede Kamer nog verdergaande ambities bestaan op het gebied van maatschappelijke opvoeding en repressief overheidsingrijpen. Graag vragen deze leden de regering of zij voornemens is nieuwe bevoegdheden voor de burgemeester in het leven te roepen, en zo ja, in welke richting zij dan denken.

#### *Veiligheidshuis*

De leden van de **CDA**-fractie komt het voor dat door amendering van art 172 a lid 1 het wetsvoorstel een veel ruimere actieradius heeft gekregen dan aanvankelijk bedoeld. Waar het driehoeksoverleg zich altijd zal bezighouden met groepsgewijze herhaaldelijke ordeverstoringen lijkt dat, zeker in grote steden, toch minder automatisch het geval met de solo-verstoorder van de openbare orde. Is de regering desalniettemin van opvatting dat ook bijv. een meldingsplicht voor een individuele ordeverstoorder verplicht moet worden gemeld in dat driehoeksoverleg of in het Veiligheidshuis?

#### *Advisering Raad van State*

Is de regering bereid op enig moment het advies van de Raad van State te vragen over de wettekst zoals die er na amendering uit is komen te zien. De leden van de **CDA**-fractie achten in dit bijzondere geval waarbij een wetsvoorstel een principieel andere clausulering van grondrechten bevat

dan in het oorspronkelijke voorstel kon worden aangetroffen een dergelijk advies wenselijk voor een vruchtbare discussie over dit wetsvoorstel.

#### *Koninkrijksaspecten*

In hoeverre, zo vragen de leden van de **CDA**-fractie verder, kunnen ordeverstoringen groepsgewijs of individueel in andere (overzeese) delen van het Koninkrijk in Nederland leiden tot een burgemeestersbevel als bedoeld in dit wetsvoorstel. In hoeverre kunnen burgemeester en officier aan hun bevelen, c.q. niet-verlenging, tijdelijke ontheffing daarvan niet direct aan de handhaving van de openbare orde gerelateerde voorwaarden verbinden zoals cursusdeelname?

#### *Rechtmatigheids- en doelmatigheidstoetsing*

Op p. 26 van de memorie van toelichting stelt de regering dat bevelen die een groepsverbod inhouden als een beschikking aangemerkt moeten worden en daarmee vallen onder het bezwaar- en beroepsregiem van de Algemene wet bestuursrecht. Aldus is een volle toetsing op zowel de rechtmatigheid als de doelmatigheid van het groepsverbod mogelijk, zo stelt de regering vast. De leden van de fracties van **D66** en **OSF** kunnen dit niet goed volgen, daar zij in de veronderstelling verkeren dat volle beleidsmatige toetsing slechts in de bezwaarfase mogelijk is, en dientengevolge in de beroepsfase – waar de bestuursrechter oordeelt – slechts een juridische toetsing mogelijk is. Graag nodigen zij de regering uit deze leden op dit punt nader voor te lichten.

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin,  
Hermans

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin,  
Hester Menninga