



pro facto

juridisch en bestuurskundig  
onderzoek / advies / onderwijs

## Op doel?

Evaluatie van de Wet maatregelen bestrijding  
voetbalvandalisme en ernstige overlast

Groningen, 22 juni 2012

ADRES

Pro Facto  
Ossenmarkt 5  
9712 NZ Groningen

EMAIL

[profacto@pro-facto.nl](mailto:profacto@pro-facto.nl)

INTERNET

[www.pro-facto.nl](http://www.pro-facto.nl)



rijksuniversiteit  
groningen



# Inhoud

<b>SAMENVATTING .....</b>	<b>1</b>
<b>1. ONDERZOEKSVRAGEN EN -AANPAK .....</b>	<b>5</b>
1.1 INLEIDING .....	5
1.2 ONDERZOEKSVRAGEN.....	6
1.3 AANPAK.....	8
1.4 LEESWIJZER .....	9
<b>2. WET MBVEO.....</b>	<b>11</b>
2.1 INLEIDING .....	11
2.2 ONTSTAANSGESCHIEDENIS.....	11
2.2.1 <i>Het begin: wet gericht op overlast.....</i>	<i>11</i>
2.2.2 <i>Vervolgens: aanpak voetbalvandalisme .....</i>	<i>12</i>
2.2.3 <i>Tot slot: de parlementaire behandeling.....</i>	<i>13</i>
2.2.4 <i>Conclusie .....</i>	<i>13</i>
2.3 BEVOEGDHEDEN BURGEMEESTER.....	13
2.3.1 <i>Gebiedsverbod .....</i>	<i>14</i>
2.3.2 <i>Groepsverbod.....</i>	<i>15</i>
2.3.3 <i>Meldingsplicht .....</i>	<i>15</i>
2.3.4 <i>Bevel 12-minners .....</i>	<i>16</i>
2.4 TOEPASSINGSCRITEIA BEVOEGDHEDEN BURGEMEESTER .....	17
2.4.1 <i>Inleiding .....</i>	<i>17</i>
2.4.2 <i>Openbare orde .....</i>	<i>17</i>
2.4.3 <i>Voor het publiek toegankelijke plaats .....</i>	<i>19</i>
2.4.4 <i>Overlastveroorzaker.....</i>	<i>19</i>
2.4.5 <i>Herhaaldelijkheid.....</i>	<i>20</i>
2.4.6 <i>Ernstige vrees voor verdere verstoring .....</i>	<i>21</i>
2.4.7 <i>Proportionaliteit en subsidiariteit .....</i>	<i>21</i>
2.4.8 <i>Procedure en rechtsbescherming.....</i>	<i>22</i>
2.4.9 <i>Handhaving burgemeestersbevelen .....</i>	<i>23</i>
2.5 BEVOEGDHEDEN OFFICIER VAN JUSTITIE .....	23
2.5.1 <i>Inleiding .....</i>	<i>23</i>
2.5.2 <i>Gebiedsverbod .....</i>	<i>24</i>
2.5.3 <i>Contactverbod .....</i>	<i>24</i>
2.5.4 <i>Meldingsplicht .....</i>	<i>25</i>
2.5.5 <i>Hulpverleningsplicht .....</i>	<i>25</i>
2.6 TOEPASSINGSCRITEIA GEDRAGSAANWIJZING OFFICIER VAN JUSTITIE.....	25
2.6.1 <i>Inleiding .....</i>	<i>25</i>
2.6.2 <i>Ernstige bezwaren .....</i>	<i>25</i>
2.6.3 <i>Strafbaar feit en ernstige verstoring openbare orde .....</i>	<i>26</i>
2.6.4 <i>Strafbaar feit en ernstig belastend gedrag jegens personen.....</i>	<i>26</i>
2.6.5 <i>Strafbaar feit en herhaald gevaar voor goederen .....</i>	<i>27</i>
2.6.6 <i>Proportionaliteit.....</i>	<i>27</i>

2.6.7.	<i>Procedure en rechtsbescherming gedragsaanwijzing officier van justitie</i> .....	28
2.7	SAMENLOOPREGELING.....	28
2.8	STRAFBEPALINGEN WET MBVEO .....	29
2.8.1.	<i>Strafbaarstelling voorbereidende activiteiten</i> .....	29
2.8.2.	<i>Sancties op overtreding gedragsaanwijzing</i> .....	30
2.9	CONCLUSIE.....	30
<b>3.</b>	<b>OVERIGE BEVOEGDHEDEN .....</b>	<b>31</b>
3.1	INLEIDING .....	31
3.2	BESTUURSRECHT .....	31
3.2.1.	<i>Gemeentewet</i> .....	31
3.2.2.	<i>Bijzondere wetten</i> .....	35
3.2.3.	<i>Algemene plaatselijke verordening</i> .....	36
3.3	STRAFRECHT .....	38
3.3.1.	<i>Inleiding</i> .....	38
3.3.2.	<i>Politiewet 1993</i> .....	39
3.3.3.	<i>Dwangmiddelen</i> .....	39
3.3.4.	<i>Strafbeschikking</i> .....	40
3.3.5.	<i>Rechterlijk bevel ter handhaving van de openbare orde</i> .....	41
3.3.6.	<i>Rechterlijke vrijheidsbeperkende maatregelen</i> .....	41
3.3.7.	<i>Voorwaardelijke veroordeling en voorwaardelijke invrijheidstelling</i> .....	42
3.4	PRIVAATRECHT.....	43
3.4.1.	<i>Onrechtmatige daad</i> .....	43
3.4.2.	<i>Stadionverboden en boetes KNVB en BVO's</i> .....	43
3.5	CONCLUSIE.....	45
<b>4.</b>	<b>WERKING IN DE PRAKTIJK .....</b>	<b>47</b>
4.1	INLEIDING .....	47
4.2	TOEPASSING IN HET ALGEMEEN .....	48
4.2.1.	<i>Beleid</i> .....	48
4.2.2.	<i>Mate van toepassing</i> .....	49
4.2.3.	<i>Proportionaliteit, subsidiariteit en rechtsbescherming</i> .....	51
4.2.4.	<i>Herhaaldelijkheid</i> .....	54
4.2.5.	<i>Dossiervorming</i> .....	55
4.2.6.	<i>Duur gedragsaanwijzingen</i> .....	57
4.2.7.	<i>Intergemeentelijke meldingsplicht</i> .....	57
4.2.8.	<i>Samenloop/samenwerking</i> .....	57
4.2.9.	<i>Organisatorische aspecten</i> .....	58
4.2.10.	<i>Handhaving</i> .....	59
4.2.11.	<i>12-minners</i> .....	60
4.3	DE TOEGEVOEGDE WAARDE VAN DE WET IN DE PRAKTIJK .....	61
4.3.1.	<i>Analysemodel</i> .....	61
4.3.2.	<i>Toegevoegde waarde in gemeentelijke casus</i> .....	63
4.3.3.	<i>Toegevoegde waarde bij gedragsaanwijzingen officier van justitie</i> .....	66
4.3.4.	<i>Toegevoegde waarde strafbaarstelling voorbereidende activiteiten</i> .....	67
4.4	CONCLUSIE.....	68

<b>5. ENGELAND EN WALES .....</b>	<b>69</b>
5.1 INLEIDING .....	69
5.2 MAATREGELEN DOOR CLUBS.....	70
5.3 ROL POLITIE.....	71
5.4 WETTELIJKE MAATREGELEN .....	71
5.5 BANNING ORDERS.....	73
5.5.1. <i>Inleiding</i> .....	73
5.5.2. <i>Reikwijdte</i> .....	73
5.5.3. <i>Ban on conviction</i> .....	75
5.5.4. <i>Ban on complaint</i> .....	76
5.6 EFFECT VAN DE MAATREGELEN .....	78
5.7 CONCLUSIE.....	79
<b>6. CONCLUSIES EN OPLOSSINGSRICHTINGEN .....</b>	<b>83</b>
6.1 INLEIDING .....	83
6.2 BEVINDINGEN DEELONDERZOEKEN .....	83
6.2.1. <i>Huidig instrumentarium</i> .....	83
6.2.2. <i>Werking huidig instrumentarium</i> .....	84
6.2.3. <i>Aanpak van voetbalvandalisme in Engeland en Wales</i> .....	85
6.3 MOGELIJKE OPLOSSINGSRICHTINGEN .....	86
6.3.1. <i>Inleiding</i> .....	86
6.3.2. <i>Variant 1: verbetering uitvoering</i> .....	87
6.3.3. <i>Variant 2: aanpassing Wet MBVEO</i> .....	88
6.3.4. <i>Variant 3: fundamentele wijziging van wetgeving</i> .....	89
<b>BIJLAGE 1: LITERATUUR .....</b>	<b>91</b>
<b>BIJLAGE 2: GEÏNTERVIEWDE PERSONEN .....</b>	<b>97</b>
<b>BIJLAGE 3: CASUSBESCHRIJVINGEN .....</b>	<b>99</b>
<b>BIJLAGE 4: JURISPRUDENTIE .....</b>	<b>113</b>



# Colofon

Het onderzoek is – in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Veiligheid en Justitie – uitgevoerd door Pro Facto, bureau voor bestuurskundig en juridisch onderzoek, advies en onderwijs.

Projectleider: prof.dr. Heinrich Winter

Senior onderzoekers: mr. Anna Sibma, mr. Niko Struiksma

Onderzoekers: mr.drs. Edward Beswerda, mr. Nicolette Woestenburg

Adviseurs: mr.dr. Nico Kwakman (vakgroep Strafrecht en Criminologie, Rijksuniversiteit Groningen) en mr. Arend Castelein (gemeente Veendam).

*Begeleidingscommissie:*

prof.mr.dr. A.R. Hartmann (voorzitter), Erasmus Universiteit Rotterdam

drs. E.M.H. van Dijk, ministerie van Veiligheid en Justitie/WODC

dr.ir. T. Havinga, Radboud Universiteit Nijmegen

mr.drs. P. de Heer, ministerie van Veiligheid en Justitie/DGRR

mr. M. Jongeneel-van Amerongen, ministerie van Veiligheid en Justitie/DW

mr.drs. S.W. Remmert, gemeente Rotterdam (vervanger: mr. M.A. den Dekker-Coenmans)

J.O. Schouten, Inspectie Veiligheid & Justitie

© 2012 WODC, ministerie van Veiligheid en Justitie. Auteursrechten voorbehouden.







# Samenvatting

Sinds 1 september 2010 is de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (Wet MBVEO) van kracht. Op grond van de wet hebben burgemeesters de bevoegdheid om bij herhaaldelijke verstoring van de openbare orde en bij ernstige vrees voor herhaling een gebiedsverbod, een groepsverbod en/of een meldingsplicht op te leggen voor de duur van drie maanden, maximaal drie keer te verlengen. De officier van justitie kan op grond van de wet onder bepaalde voorwaarden aan personen jegens wie ernstige bezwaren bestaan en die verdacht worden van een strafbaar feit, een gedragsaanwijzing geven voor de duur van maximaal negentig dagen, maximaal drie keer te verlengen. Deze gedragsaanwijzing kan bestaan uit een gebiedsverbod, een contactverbod, een meldingsplicht en/of een hulpverleningsplicht.

Naar aanleiding van enkele incidenten in het betaalde voetbal is de wet vervroegd geëvalueerd. Voor deze evaluatie, van april t/m juni 2012 uitgevoerd door Pro Facto, zijn interviews gehouden, zijn literatuur en relevante regelgeving bestudeerd, zijn casus bestudeerd waarin de wet is toegepast en is studie gemaakt van de Engelse aanpak van voetbalvandalisme.

Uit de bestudeerde casus en op grond van gesprekken met gemeentelijke respondenten blijkt dat de Wet MBVEO vooral bij wijkoverlast en evenementen (zoals jaarwisselingen) nuttig is. Knelpunten doen zich voor bij de toepassing van de wet voor de aanpak van voetbalvandalisme. Gemeentelijke respondenten geven aan dat de wet vooral bij wijkoverlast en evenementen (zoals jaarwisselingen) nuttig is. De meeste kritische geluiden zijn er te horen bij de toepassing van de wet voor de aanpak van voetbalvandalisme. De volgende *juridische* knelpunten worden bij voetbalgerelateerde overlast ervaren:

- De maximale duur (in eerste aanleg) voor een gebiedsverbod (in casu stadionverbod), al dan niet in combinatie met een meldingsplicht, is drie maanden. Dit is in de ogen van burgemeesters te kort. Het aantal thuiswedstrijden waarvoor de burgemeestersbevelen gelden, is beperkt gedurende die periode. Het vormt voor sommige burgemeesters reden om de wet niet of weinig toe te passen.
- Door de eis van herhaaldelijkheid kunnen zogenaamde *first offenders* niet worden aangepakt. Vooral bij voetbalgerelateerde overlast wordt dat door burgemeesters als problematisch gezien.

Handhaving van de maatregelen kan alleen wanneer overtreders op heterdaad worden aangehouden. Dat wordt in de praktijk gezien als een belangrijk juridisch knelpunt.

Naast deze juridische knelpunten doen zich ook enkele praktische knelpunten voor in de gemeentelijke uitvoeringspraktijk die zich grotendeels richten op alle vormen van overlast:

- Om de wet te kunnen toepassen moet sprake zijn van goede dossiervorming. Uit het dossier moet blijken dat aan de toepassingscriteria wordt voldaan. In de praktijk wordt het opbouwen van een goed dossier als ingewikkeld en arbeidsintensief ervaren.
- De intergemeentelijke meldingsplicht vergt veel afstemming en administratieve lasten.
- Een compleet beeld van alle beschikbare instrumenten en mogelijke maatregelen om overlast te bestrijden, ontbreekt vaak.

De meeste knelpunten gelden in principe niet voor het Openbaar Ministerie:

- Voor een gedragsaanwijzing door de officier van justitie is geen herhaaldelijkheid vereist.
- Een gedragsaanwijzing geldt altijd landelijk.
- Bij overtreding van een gedragsaanwijzing van de officier van justitie die gericht is op ernstig belastend gedrag van de verdachte jegens personen, is aanhouding buiten heterdaad mogelijk.
- Dossiervorming is bij het OM in mindere mate een probleem dan voor de burgemeester omdat het vormen van een strafrechtelijk dossier door de officier van justitie bij een gedragsaanwijzing in principe niet afwijkt van de reguliere dossiervorming en de politie gewend is aan de werkwijze van het OM.

In algemene zin zijn er voor het Openbaar Ministerie geen evidente knelpunten bij de toepassing van de wet. De wet biedt volgens gesprekspartners bij het Openbaar Ministerie de instrumenten die nodig zijn, zeker in combinatie met de sinds 1 april 2012 geldende Wet rechterlijke vrijheidsbeperkende maatregelen op grond waarvan de officier van justitie bij de rechter een gebiedsverbod, meldingsplicht of contactverbod kan vorderen gedurende maximaal twee jaar.

Sommige gemeentelijke respondenten ervaren problemen rond de afstemming tussen gemeenten en het Openbaar Ministerie. Het voornaamste knelpunt daarbij is dat diverse gemeenten weinig medewerking van het OM ervaren als wordt verzocht om de strafrechtelijke inzet van de instrumenten van de Wet MBVEO.

De Wet MBVEO is ten tijde van de evaluatie nog geen twee jaar van kracht. Veel burgemeesters en officieren van justitie hebben nog geen ervaring met de wet, anderen beperkt. Vooral voor burgemeesters zorgt deze onbekendheid voor problemen bij bijvoorbeeld dossiervorming, informatie-uitwisseling en interpretatie van begrippen. Bij dat laatste speelt ook een rol dat sommige begrippen zich op grond van de jurisprudentie nog aan het uitkristalliseren zijn.

Centraal in de Engelse aanpak staan de zgn. *banning orders*, op grond waarvan voetbalsupporters een stadionverbod met bijkomende beperkingen zoals een gebiedsverbod en een reisverbod opgelegd kunnen krijgen voor een periode van minimaal drie jaar tot maximaal tien jaar. Daarnaast vervullen de clubs en de politie een belangrijke rol.

De kern van de bevindingen en daarmee van de oplossingsrichtingen is dat de toepassing van het beschikbare instrumentarium verbeterd kan worden, maar dat op onderdelen ook een aanpassing van de wet een oplossing kan bieden. In het onderzoek worden drie oplossingsrichtingen voor de geconstateerde knelpunten beschreven:

#### Variant 1: verbetering van de uitvoering

Praktische oplossingen in de vorm van formats, convenanten en handreikingen kunnen de toepassing van de wet faciliteren. Daarnaast kunnen andere (bestuursrechtelijke en strafrechtelijke) instrumenten intensiever worden toegepast. Ook de inzet politie van de politie zou geïntensiveerd kunnen worden, met name als het gaat om de informatiepositie. Een extra instrument is dat sinds 1 april 2012 de rechter eenvoudiger dan voorheen een strafrechtelijk stadionverbod opleggen. Bij een veroordeling van een overtreding of misdrijf kan de rechter als bijkomende straf, al dan niet op vordering van de officier van justitie, een gebiedsverbod, contactverbod, meldingsplicht en/of landelijk stadionomgevingsverbod opleggen. Deze figuur doet sterk denken aan een Engelse *ban on conviction*, waarbij een persoon die is veroordeeld voor een voetbalgerelateerd delict als bijkomende straf een *banning order* krijgt opgelegd.

#### Variant 2: aanpassing Wet MBVEO.

Op een aantal onderdelen kan aanpassing van de wet toegevoegde waarde hebben. Daarbij gaat het in de eerste plaats om de duur van voetbalgerelateerde maatregelen, waarbij specifiek gedacht kan worden aan de mogelijkheid om een maatregel op te leggen voor een totaal aantal, niet aaneengesloten dagen. De handhaving kan verbeterd worden door de wet zo aan te passen dat bij overtreding van een burgemeestersbevel ook aanhouding buiten heterdaad door de politie tot de mogelijkheden behoort.

#### Variant 3: fundamentele wijziging van wetgeving

De meest vergaande oplossingsrichting zou zijn om de bevoegdheidsverdeling aan te passen door een rechterlijke toets in te voeren bij alle of een deel van de gevallen. Er kunnen dan ingrijpender maatregelen worden opgelegd, waarbij gedacht kan worden aan een (veel) langere duur van de opgelegde verboden.



# Onderzoeksvragen en -aanpak

## 1.1 Inleiding

Op 1 september 2010 is de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (Wet MBVEO) in werking getreden. De wet staat ook wel bekend onder de namen 'Overlastwet' en 'Voetbalwet'. Aanleiding voor de wet was de wens ernstig overlastgevend gedrag te voorkomen. Daartoe kent de wet aan burgemeesters en officieren van justitie bevoegdheden toe die preventief kunnen worden ingezet om gedragingen te voorkomen die zeer belastend zijn voor de omgeving. Zo kunnen burgemeesters met deze wet een gebiedsverbod, groepsverbod en/of een meldingsplicht opleggen en krijgt de officier van justitie extra bevoegdheden, onder meer in de vorm van het opleggen van een gebiedsverbod, groepsverbod, contactverbod en/of hulpverleningsplicht.

De wet richt zich op alle typen overlast door groepen en individuen, maar kan ook specifiek ingezet worden voor de bestrijding van voetbalvandalisme. Omdat er zich in het najaar van 2011 een aantal ernstige incidenten voor hebben gedaan in het betaalde voetbal (zoals rellen na NEC-Vitesse en FC Utrecht-FC Twente, de Maasgebouwwrellen en de aanval op AZ-keeper Esteban tijdens Ajax-AZ door een supporter) heeft de minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer toegezegd dat de wet vervroegd wordt geëvalueerd. Omdat de wet minder dan twee jaar geleden in werking trad is geen sprake van een ex post evaluatie, maar van een procesevaluatie.

Om (ook tussentijds) inzicht te krijgen in de wijze waarop de Wet MBVEO in de praktijk wordt toegepast, is bij de invoering afgesproken dat de wet twee jaar wordt gemonitord door de Inspectie Veiligheid en Justitie (IVenJ).<sup>1</sup> De eerste monitor is op 1 juli 2011 door de minister naar de Tweede Kamer gestuurd.<sup>2</sup> De tweede monitor wordt gelijk met het onderhavige rapport openbaar gemaakt en naar de Tweede Kamer gestuurd. In beide monitoren wordt een breed overzicht gegeven van de toepassingspraktijk van de Wet MBVEO in Nederland.<sup>3</sup> De onderhavige evaluatie van de Wet MBVEO bouwt op beide monitoren voort. In

<sup>1</sup> Vanaf 1 januari 2012 is de Inspectie Veiligheid en Justitie de toezichthouder voor het ministerie. Daarvoor werd deze taak uitgevoerd door de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid. Deze Inspectie is per 1 januari 2012 samengegaan met de Inspectie voor Sanctietoepassing.

<sup>2</sup> IOOV 2011 (Eerste monitor Wet MBVEO), *Kamerstukken II* 25 282, nr. 58.

<sup>3</sup> IV&J heeft een digitale vragenlijst voorgelegd aan alle arrondissementen en verscheidene gemeenten (eerste monitor: steekproef van 53 gemeenten, tweede monitor: steekproef van 241 gemeenten). Daar waar de wet daadwerkelijk is toegepast zijn diepte-interviews gehouden.

deze evaluatie vindt een verdiepingsslag plaats door middel van een juridische analyse en door casuonderzoek. Het rapport mondt uit in enkele mogelijke oplossingsrichtingen, waarin ook elementen uit de Engelse aanpak van voetbalvandalisme wordt betrokken.

## 1.2 Onderzoeksvragen

De centrale vraag voor dit onderzoek luidt als volgt:

*Wanneer en onder welke omstandigheden wordt de Wet MBVEO succesvol toegepast en wanneer niet, waarom is dat het geval en kunnen op basis van die verklaringen – wat betreft de aanpak van voetbalvandalisme mede naar aanleiding van ervaringen in Engeland en Wales – oplossingsrichtingen worden geformuleerd voor knelpunten bij de aanpak van ernstige overlast?*

Het onderzoek is onderverdeeld in vier thema's, die evenzoveel deelonderzoeken vormden:

- I huidig instrumentarium;
- II succes en falen van de huidige instrumenten (inventarisatie en verklaringen);
- III ervaringen in Engeland en Wales;
- IV oplossingsrichtingen.

Binnen elk deelonderzoek is een aantal deelvragen geformuleerd. Hierna wordt elk deelonderzoek toegelicht.

### *I Huidig instrumentarium*

#### **Deelvraag**

1. Welke instrumenten kunnen momenteel in Nederland worden ingezet tegen verschillende typen (dreigende) ernstige overlastsituaties?

Dit deelonderzoek bestaat uit een inventarisatie van de verschillende instrumenten die momenteel beschikbaar zijn voor de aanpak van (dreigende) ernstige overlast. Zowel het bestuursrechtelijke, strafrechtelijke als het civielrechtelijke instrumentarium wordt toegelicht. Sommige instrumenten, zoals een gebieds- of stadionverbod, kunnen door verschillende actoren op grond van verschillende rechtsgronden worden ingezet.

### *II Werking huidig instrumentarium: inventarisatie en verklaring*

#### **Deelvragen**

2. Zijn er typen (dreigende) ernstige overlast waarin met het huidige instrumentarium niet of onvoldoende kan worden opgetreden?
3. Zo ja, liggen hier juridische of praktische factoren aan ten grondslag?
4. In welk type situaties is het instrumentarium van de Wet MBVEO naar het oordeel van betrokkenen succesvol en in welke situaties is dat niet het geval?
5. Hoe kan worden verklaard dat de inzet van de instrumenten in het kader van de Wet MBVEO in meer of mindere mate succesvol is?
6. In hoeverre worden de bevoegdheden uit de Wet MBVEO volledig en daadkrachtig toegepast?
7. Welke knelpunten vloeien voort uit de Wet MBVEO bij de aanpak van overlast?
8. Spelen knelpunten bij niet-succesvolle toepassing van de Wet MBVEO ook een rol bij wel succesvolle toepassing?

## 9. Hoe wordt in de praktijk omgegaan met eventuele knelpunten?

Het tweede deelonderzoek richtte zich op de werking van het huidige instrumentarium in de praktijk. In dit deelonderzoek is na het signaleren van knelpunten dieper ingegaan op de vraag hoe hiermee in de praktijk omgegaan wordt en of er in dat kader alternatieven voor de Wet MBVEO worden toegepast.

### III *Ervaringen in Engeland en Wales*

#### Deelvragen

10. Welke wet- en regelgeving wordt in Engeland en Wales toegepast ter voorkoming en bestrijding van voetbalvandalisme?
11. Hoe is de aanpak in operationele en praktische zin?
12. Welke instrumenten kunnen in welke situaties worden ingezet?
13. Hoe gebeurt dat in de praktijk?
14. In welke gevallen en onder welke voorwaarden kunnen welke sancties worden opgelegd?
15. Hoe gebeurt dat in de praktijk?
16. Hoe wordt de naleving van instrumenten als het stadion-, gebieds- of contactverbod gecontroleerd?
17. Welke elementen van de aanpak in Engeland en Wales zijn effectief?
18. Waarin verschillen de regelgeving en aanpak in Engeland en Wales van de Nederlandse?
19. Welke (juridische of praktische) elementen van de in Engeland en Wales geconstateerde effectieve aanpak van voetbalvandalisme zijn in Nederland toepasbaar?
20. In hoeverre en onder welke voorwaarden kunnen (effectieve) elementen uit aanpak in Engeland en Wales een oplossing bieden voor de in ons land geconstateerde knelpunten bij de aanpak van voetbalvandalisme en andere vormen van ernstige overlast?

In discussies over de Nederlandse Wet MBVEO is met name door critici regelmatig gerefereerd aan de Engelse aanpak, die er op een effectieve wijze in zou slagen voetbalvandalisme aan te pakken en te voorkomen. Het derde deelonderzoek richt zich daarom op de Engelse wetgeving en de daarop gebaseerde praktische aanpak.

Dit cluster vragen richt zich op een inventarisatie van de geldende regelgeving. In beeld is gebracht waarom de aanpak (of elementen daaruit) in Engeland en Wales effectief is, wat de verschillen zijn met de Nederlandse aanpak en in hoeverre deze aanpak in Nederland toepasbaar is of kan zijn. Daarbij is gekeken of effectieve elementen van de Engelse aanpak binnen de huidige juridische kaders in Nederland zijn te implementeren en zo nee, welke wijzigingen van het Nederlandse stelsel zouden kunnen worden overwogen.

### IV *Oplossingsrichtingen*

#### Deelvraag

21. Welke oplossingsrichtingen, in juridische en operationele zin, zijn mogelijk om de Nederlandse aanpak van (dreigende) ernstige overlast te verbeteren en de knelpunten te ondervangen?

In de eerste drie deelonderzoeken zijn de knelpunten voor een effectieve bestrijding van overlast op basis van de Wet MBVEO beschreven. Deze bevindingen vormen de basis voor het vierde en laatste deelonderzoek, waarbij oplossingsrichtingen zijn geformuleerd die voor de Nederlandse bestrijding van (dreigende) ernstige overlastsituaties soelaas kunnen bieden en die een oplossing vormen voor de in het onderzoek geconstateerde knelpunten. In dit deelonderzoek wordt geen keuze gemaakt voor de beste oplossingsrichting.

## 1.3 Aanpak

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen zijn verschillende onderzoeksmethoden toegepast. In deze paragraaf worden deze onderzoeksactiviteiten toegelicht.

### *I Huidig instrumentarium*

Het onderzoek is gestart met een beschrijving van het huidige instrumentarium dat beschikbaar is voor de aanpak van (dreigende) ernstige overlast. Hiertoe zijn allereerst documenten bestudeerd, zoals de Handreiking en het Kader voor Beleid Voetbal en Veiligheid. Daarnaast is uiteraard de Wet MBVEO zelf en de parlementaire geschiedenis bestudeerd, alsmede nieuwe wetgeving (de per 1 april 2012 in werking getreden Wet invoering vrijheidsbeperkende maatregelen<sup>4</sup> en de Wet voorwaardelijke sancties<sup>5</sup>). Ten slotte is literatuur en jurisprudentie bestudeerd (zie de literatuurlijst en het overzicht van jurisprudentie). De jurisprudentie is achterhaald via [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl). Op basis van het voorgaande onderzoek is een overzicht verkregen van het bestaande bestuursrechtelijke, strafrechtelijke en civielrechtelijke instrumentarium.

### *II Werking huidig instrumentarium: inventarisatie en verklaring*

#### **Document- en literatuurstudie en jurisprudentieonderzoek**

Bij de bestudering van documenten, literatuur en jurisprudentie komt ook informatie naar voren over de toepassing van het instrumentarium in de praktijk. Relevante documenten zijn bijvoorbeeld de inspectierapporten van de IVenJ en de discussies tussen wetenschappers en praktijkbetrokkenen over toepassing van de wet. Bijlage 1 bevat het overzicht van de bestudeerde documenten.

#### **Interviews**

Verder is gesproken met diverse direct betrokkenen van gemeenten, het Openbaar Ministerie, de politie, de KNVB, het ministerie van Veiligheid en Justitie en met wetenschappers. In bijlage 2 zijn de gesprekspartners weergegeven.

#### **Casus**

In acht gemeenten en bij drie parketten zijn veertien casus bestudeerd. Bij de selectie van de casus is met name gelet op het type instrument, het type overlast en de soort overtreder. In paragraaf 4.1 en bijlage 3 is meer informatie opgenomen over de bestudeerde casus. Na bestudering van elke casus is een gesprek met de betrokken functionaris(sen) gevoerd. Deze zijn ook opgenomen in bijlage 2. In drie casus zijn eveneens uitspraken van rechterlijke instanties en bezwaarschrift- en/of klachtprocedures bestudeerd. Door het bestuderen van de casus is een verdiepend inzicht gekregen in de toepassing van de wet en de overwegingen die daarbij gehanteerd zijn.

#### **Expert meetings**

De voorlopige onderzoeksbevindingen zijn besproken in twee overleggen. Dit betreft in de eerste plaats de Regiegroep Voetbal en Veiligheid, die periodiek bijeenkomt. Daarnaast is speciaal voor dit onderzoek een expert meeting georganiseerd. Zowel de leden van de Regiegroep als de deelnemers aan de expert meeting zijn weergegeven in bijlage 2.

<sup>4</sup> Stb. 2011, 546.

<sup>5</sup> Stb. 2011, 545.



### *III Ervaringen in Engeland en Wales*

In het derde deelonderzoek staat de aanpak in Engeland en Wales centraal. Allereerst is het stelsel beschreven aan de hand van de geldende wet- en regelgeving. Daartoe is de wetgeving en de toelichting daarop bestudeerd, evenals onderzoek dat daarover is gepubliceerd. Na het bestuderen van deze documenten is in Manchester een vijftal interviews afgenomen met (wetenschappelijke) experts, vertegenwoordigers van de politieorganisatie en iemand uit supportersgeledingen. Ook deze gesprekspartners zijn opgenomen in bijlage 2.

### *IV Oplossingsrichtingen*

Bij het formuleren van oplossingsrichtingen is in de eerste plaats aangesloten bij bevindingen uit de studie naar de toepassing van het wettelijk instrumentarium in de praktijk. Daarbij zijn de ervaringen en de succesfactoren uit de Britse praktijk gebruikt ter inspiratie. Geconstateerde knelpunten, niet-succesvolle arrangementen en wel succesvolle toepassingen worden gecombineerd met inzichten uit de theorie.

## 1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de ontstaansgeschiedenis van de Wet MBVEO en de bevoegdheden die in de wet zijn opgenomen. Vervolgens worden in hoofdstuk 3 de bevoegdheden weergegeven voor de aanpak van overlast die bestaan naast het instrumentarium uit de Wet MBVEO. In hoofdstuk 4 is de werking van de wet in de praktijk beschreven en in hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de aanpak van voetbalvandalisme in Engeland en Wales. Ten slotte worden in hoofdstuk 6 de onderzoeksvragen per thema beantwoord en worden mogelijke oplossingsrichtingen geschetst.



# Wet MBVEO

## 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt allereerst de ontstaansgeschiedenis van de Wet MBVEO beschreven (paragraaf 2.2). Vervolgens wordt een beschrijving gegeven van de bevoegdheden die de Wet MBVEO aan burgemeesters (paragraaf 2.3) en officieren van justitie (paragraaf 2.5) heeft gegeven. Voorts is aangegeven wat de toepassingscriteria zijn bij de bevoegdheden van de Wet MBVEO (paragraaf 2.4 en 2.6). De paragrafen 2.7 en 2.8 gaan in op de samenloopregeling en de strafbepalingen van de Wet MBVEO.

## 2.2 Ontstaansgeschiedenis

### 2.2.1. Het begin: wet gericht op overlast

Aanleiding voor de wet waren, zo blijkt uit de Memorie van Toelichting (hierna: MvT)<sup>6</sup>, signalen van lokale autoriteiten. Zij ondervonden in toenemende mate vormen van structurele ernstige overlast. Overlast die met het bestaande instrumentarium onvoldoende adequaat aangepakt of voorkomen kon worden. Er was sprake van incidenten, zoals in de Utrechtse wijken Kanaleneiland en Ondiep en de Amsterdamse Slotervaart en Diamantbuurt. Diverse onderzoeken gaven aan dat de overlast zowel in omvang als in ernst toenam. Uit de Veiligheidsmonitor Rijk 2007 bleek dat de overlast van groepen jongeren – overlast van dronken mensen op straat, drugsoverlast en lastig vallen van mensen op straat – in die jaren niet afnam. Autoriteiten uitten de wens om te beschikken over instrumenten om tijdig en adequaat in te kunnen grijpen in geval van stelselmatige ernstige overlast.

In 2005 dienden de leden Van Schijndel/Eerdmans/Dijsselbloem<sup>7</sup> een motie in waarin werd gevraagd om het creëren van een wettelijke grondslag voor gedragsaanwijzingen door de burgemeester, zoals een meldingsplicht en een contactverbod, gericht op de bestrijding van ernstige en herhaalde overlast van groepen jongeren op straat. In 2006 werd een motie ingediend door Weekers/Van Haersma Buma/Wolfsen<sup>8</sup>, maar dan gericht op het verstrekken van gedragsaanwijzingen door de officier van justitie. De achtergrond van deze motie was overigens een andere, namelijk het beschermen van slachtoffers en getuigen van mis-

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

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2005/06, 28 684, nr.76.

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2005/06, 30 300 VI, nr. 57.

drijven. De moties leidden tot een conceptwetsvoorstel 'Aanwijzingen ernstige overlast', waarover (bij brief van 15 november 2006) ook een consultatieronde heeft plaatsgevonden. Van het conceptwetsvoorstel maakten deel uit een door de burgemeester opgelegd gebiedsverbod en meldingsplicht en een door de officier van justitie opgelegd gebiedsverbod of contactverbod. De burgemeester kon op grond van het wetsvoorstel voorts in combinatie met een gebiedsverbod een meldingsplicht opleggen. De officier van justitie kon die maatregel ook separaat opleggen. Het wetsvoorstel richtte zich zowel op individuen als op groepen.

### 2.2.2. Vervolgens: aanpak voetbalvandalisme

Behalve structurele ernstige overlast vormde ook voetbalvandalisme een probleem. In 2005 verscheen het *Beleidskader bestrijding voetbalvandalisme en voetbalgerelateerd geweld*. De ketenbenadering vormde hierin het uitgangspunt, waarbij een goede gegevensuitwisseling tussen burgemeester, Openbaar Ministerie, politie en voetbalclubs essentieel werd geacht. Medio 2005 zijn door een werkgroep van de Interdisciplinaire stuurgroep bestrijding voetbalvandalisme onder meer lacunes in het bestaande instrumentarium onderzocht.<sup>9</sup> Daarbij is geconstateerd dat er behoefte bestond aan een bestuurlijke meldingsplicht. Op basis van het tweede advies van deze werkgroep is in de stuurgroep op 15 juni 2006 geconcludeerd dat er geen lacunes zijn gevonden in het bestaande instrumentarium om voetbalvandalisme aan te pakken, maar dat de mogelijkheden die dit instrumentarium bood niet volledig werden benut.<sup>10</sup>



In november 2006 vonden er in Nancy excessen plaats met Feyenoord-hooligans. Feyenoord plaatste enkele dagen later een paginagrote advertentie in het *Algemeen Dagblad* (zie afbeelding links). De oproep was ondertekend door 700 personen, waaronder de politici Wouter Bos en Jan Marijnissen. In diezelfde periode was de Koninklijke Nederlandse Voetbalbond (hierna: KNVB) in samenwerking met juristen van de Vrije Universiteit Amsterdam bezig met het opstellen van een 'Voetbalevenementenwet'. De Engelse voetbalwet vormde hiervoor een inspiratiebron. Enkele elementen eruit waren de volgende:

- Een algemene strafverhoging voor het geval een delict verband hield met een voetbalevenement;
- Specifieke bijkomende straffen, zoals een stadionverbod en een omgevingsverbod;
- Een meldingsplicht in combinatie met deze bijkomende straffen;
- Toepassing van het Nederlandse strafrecht op Nederlanders die zich in het buitenland schuldig maken aan delicten die verband houden met een voetbalevenement;
- Vervangende hechtenis bij overtreding van een stadionverbod of omgevingsverbod;
- Strafbaarstelling van het opzettelijk gooien van voorwerpen zonder geldige reden tijdens een voetbalevenement.

Medio 2007 presenteerden de Kamerleden Spekman, Atsma en Zijlstra hun plannen voor een specifieke Voetbalwet die gebaseerd was op het voorstel van de KNVB.<sup>11</sup> Het voorstel regelde een stadion- en omgevingsverbod in combinatie met een meldplicht. Supporters die de meldplicht niet zouden nakomen, zouden moeten worden gestraft met een celstraf van maximaal een jaar of enkele duizenden euro's boete. De fracties wilden ook het strafrecht aanpassen zodat het voorbereiden van openlijke geweldpleging strafbaar zou worden. Het

<sup>9</sup> *Kamerstukken II 2005/06*, 25 232, nr. 49 en nr. 53.

<sup>10</sup> *Kamerstukken II 2006/07*, 25 232, nr. 53.

<sup>11</sup> *Kamerstukken II 2007/08*, 31 467, nr. 3, p. 4/5.

voorstel voorzag niet in een reisverbod voor supporters, wat naar het oordeel van betrokkenen juist de rellen in Nancy had kunnen voorkomen.<sup>12</sup> Ook de lengte van de sancties en de toepassing van het Nederlandse strafrecht voor gedragingen in het buitenland, zijn niet uit het voorstel van de KNVB overgenomen. Het voorstel van de Kamerleden vormde voor de regering evenwel aanleiding om het conceptwetsvoorstel Aanwijzingen ernstige overlast expliciet van toepassing te verklaren op de bestrijding van voetbalvandalisme en dit ook in de naamgeving van de wet tot uitdrukking te laten komen. Het werd de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (Wet MBVEO). Tot ingrijpende wijzigingen in het voorgestelde instrumentarium leidde deze expliciete toevoeging van het voetbalvandalisme overigens niet.

### 2.2.3. Tot slot: de parlementaire behandeling

In het voorjaar van 2009 werd het wetsvoorstel MBVEO behandeld in de Tweede Kamer. Het leidt tot de volgende wijzigingen:

- Waar de instrumenten aanvankelijk enkel gericht waren op groepsoverlast, zijn ze na amendering ook gericht op individuen die de openbare orde verstoren. Zoals hiervoor reeds is aangegeven richtte het aanvankelijke conceptwetsvoorstel Aanwijzingen ernstige overlast zich ook op zowel individuen als groepen;
- De meldingsplicht kan separaat worden opgelegd, dus niet per se in combinatie met een gebiedsverbod;
- Voorbereidende activiteiten worden strafbaar gesteld;
- Er wordt een avondklok toegevoegd voor kinderen jonger dan twaalf jaar ('12-minners'). Op grond van deze maatregel kan de burgemeester aan ouders opleggen dat hun kinderen 's avonds en 's nachts niet onbegeleid op straat mogen komen.

Op 7 april 2009 wordt het voorstel door de Tweede Kamer aangenomen en op 7 juli 2010 door de Eerste Kamer. De behandeling in de Eerste Kamer leverde wel veel discussie op, onder meer over de mogelijke lengte van sancties als een gebiedsverbod. Op 1 september 2010 is de wet in werking getreden.

### 2.2.4. Conclusie

De Wet MBVEO kende een dubbele ontstaansgeschiedenis: twee (aan elkaar verwante) onderwerpen, te weten voetbalvandalisme en ernstige overlast door individuen en groepen, werden aan elkaar gekoppeld vanuit de gedachte dat gedragsaanwijzingen, zoals gebieds- en contactverboden opgelegd door de burgemeester of de officier van justitie, zowel ernstige overlast als voetbalvandalisme kunnen voorkomen dan wel bestrijden. Speciaal gericht op evenementen (zoals voetbal) werd een meldingsplicht toegevoegd aan het instrumentarium dat gericht was op overlast. De parlementaire behandeling leverde vervolgens nog diverse wijzigingen op, waaronder een nieuwe doelgroep van de wet: de zgn. 12-minners.

## 2.3 Bevoegdheden burgemeester

In onderstaande tabel is aangegeven welke bevoegdheden de burgemeester door de Wet MBVEO heeft gekregen. De bevoegdheden zijn opgenomen in de Gemeentewet (hierna: Gemw).

<sup>12</sup> Brouwer en Schilder 2011, p. 195.

**TABEL 2.1: NIEUWE BEVOEGDHEDEN BURGEMEESTER**

GRONDSLAG	BEVOEGDHEID	TOEPASSINGSCRITEIA	DUUR
172a Gemw	Bevel inhoudende: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gebiedsverbod</li> <li>▪ Groepsverbod</li> <li>▪ Meldingsplicht</li> </ul>	1. Herhaaldelijke verstoring openbare orde door: <ul style="list-style-type: none"> <li>a. persoon die individueel de openbare orde heeft verstoord, of</li> <li>b. persoon die groepsgewijs de openbare orde heeft verstoord, of</li> <li>c. persoon die bij groepsgewijze verstoring een leidende rol had</li> </ul> 2. Ernstige vrees voor verdere verstoring openbare orde	Maximaal 3 maanden en ten hoogste driemaal verlenging met maximaal drie maanden
172b Gemw	Opleggen begeleidingsplicht aan ouders/verzorgers van 12-minners	1. Herhaaldelijke groepsgewijze verstoring openbare orde door 12-minner 2. Ernstige vrees voor verdere verstoring openbare orde	Maximaal 3 maanden

### 2.3.1. Gebiedsverbod

De persoon aan wie een gebiedsverbod is opgelegd mag zich niet bevinden in (de omgeving van) een of meer bepaalde objecten binnen de gemeente, dan wel in een of meer bepaalde delen van de gemeente.<sup>13</sup> Bij voetbalgerelateerde overlast is van belang dat het gebiedsverbod qua geografische afbakening ruimer, en daardoor ook ingrijpender, kan zijn dan de mogelijkheden voor clubs om een stadion(omgevings)verbod op te leggen. Een privaatrechtelijk stadionverbod, een verbod van de KNVB of een Betaald Voetbal Organisatie (hierna: BVO) omvat het stadion en de toegangswegen.<sup>14</sup>

Doel van de wetgever is om met het gebiedsverbod te kunnen inspelen op de verplaatsing van voetbalvandalisme buiten (de omgeving van) het stadion.<sup>15</sup> Met het gebiedsverbod krijgt de ordeverstoorder een verbod opgelegd om zich (al dan niet gedurende bepaalde tijdstippen) in een bepaalde straat of een gedeelte van een wijk te bevinden.<sup>16</sup> De wetgever ziet de toegevoegde waarde van het gebiedsverbod ten opzichte van gebiedsverboden op basis van art. 172 lid 3 Gemw en de Algemene Plaatselijke Verordening (hierna: APV) in de duur ervan. Een gebiedsverbod op basis van de Wet MBVEO kan volgens de wetgever aanzienlijk langer duren.<sup>17</sup> Volgens de wet zoals die uiteindelijk is aangenomen kan een gebiedsverbod van drie maanden worden opgelegd en maximaal driemaal worden verlengd. In de MvT wordt het volgende voorbeeld gegeven.<sup>18</sup>

Een aantal personen bevindt zich regelmatig en langdurig op bepaalde openbare plekken in een wijk. Hun gedrag kenmerkt zich door onverantwoord rijgedrag, geluidsoverlast, openbare dronkenschap, het rondhangen in portieken, zich agressief gedragen naar omwonenden en het uitschelden

<sup>13</sup> Art. 172a lid 1 sub a Gemw.

<sup>14</sup> Jurisprudentie wijst uit dat een privaatrechtelijk stadionverbod de toegangswegen kan omvatten. De KNVB is niet bevoegd eenzijdig vrijheidsbeperkende maatregelen voor het openbaar gebied op te nemen, maar in dit geval is het verbod gebaseerd op contractuele verplichtingen die zijn aangegaan. Zie Hof Leeuwarden 14 december 2010, L/N BP0828.

<sup>15</sup> Kamerstukken II 2007/08, 31 467, nr. 3, p. 6.

<sup>16</sup> Idem, p. 12.

<sup>17</sup> Idem, p. 12.

<sup>18</sup> Idem, p. 12 en 13.

en lastigvallen van voorbijgangers. De aanwezigheid van betrokkenen in de wijk dient geen redelijk doel en leidt tot een optelsom van incidenten en klachten van omwonenden. Al met al wordt de orde en rust in het publieke domein ernstig verstoord, waardoor sprake is van een serieus openbare orde probleem. De burgemeester geeft daarom een gebiedsverbod, waardoor betrokkenen zich een aantal maanden niet mogen bevinden op de locaties waar zij overlast veroorzaakten.

### 2.3.2. Groepsverbod

Naast of in plaats van een gebiedsverbod kan de burgemeester een groepsverbod opleggen. Een groepsverbod houdt in dat een openbare ordeverstoorder zich niet zonder redelijk doel met meer dan drie personen in groepsverband mag ophouden in een bepaald deel of bepaalde delen van de gemeente op een voor het publiek toegankelijke plaats.<sup>19</sup> Met een groepsverbod kan groepsvorming worden voorkomen door het opleggen van een dergelijk verbod aan een of meer personen van een groep die structureel de openbare orde verstoren of daarbij een leidende rol spelen. Volgens de wetgever voldoet het samenscholingsverbod dat in veel APV's is opgenomen in de praktijk niet altijd, onder meer omdat het verbod dat in de APV is opgenomen een algemeen verbod is, waarvan overtreding geen misdrijf maar een overtreding oplevert (art. 154 Gemw). Daarnaast kan twijfel rijzen welk groepsgevijs bijeenkomen van personen kan worden aangemerkt als samenscholing.<sup>20</sup>

Uit jurisprudentie blijkt dat niet elke groepsvorming kan worden aangeduid als een 'samen-scholing'. Of er sprake is van 'samen-scholing', is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Ook het tijdslelement speelt daarbij een rol: het samenzijn in kwestie zal enige tijd moeten duren wil sprake zijn van een onder de APV vallend strafbaar gedrag.<sup>21</sup> In de MvT is aangegeven dat er geen sprake hoeft te zijn van een samen-scholing in de zin van de APV om een groepsverbod te kunnen opleggen. Wel moet sprake zijn van ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde.<sup>22</sup> Het groepsverbod is niet een voor een ieder geldend samenscholingsverbod als bedoeld in de APV, maar een individueel bevel dat ongewenste groepsvorming in een bepaald gebied tegengaat. De maatregel is niet gericht tegen de groep als zodanig, maar tegen een of meer individuen in de groep. Anders dan het samen-scholingsverbod van de APV, is het gebiedsverbod dan ook vatbaar voor bezwaar en beroep.<sup>23</sup>

TABEL 2.2: VERSCHILLEN GROEPSVERBOD EN SAMENSCHOLINGSVERBOD

	GROEPSVERBOD	SAMENSCHOLINGSVERBOD
DOELGROEP	Gericht tegen individu	Gericht tegen een ieder
RECHTSBESCHERMING	Vatbaar voor bezwaar en beroep	Niet vatbaar voor bezwaar en beroep
HANDHAVING	Op grond van art. 184 Wetboek van Strafrecht.	Op grond van de strafbepaling in de APV.

### 2.3.3. Meldingsplicht

Een persoon aan wie een meldingsplicht is opgelegd moet zich op bepaalde tijdstippen melden op een bepaalde plaats, al dan niet in een andere gemeente.<sup>24</sup> De meldingsplicht kan worden opgelegd als zelfstandige maatregel of in combinatie met een gebiedsverbod of groepsverbod. In het laatste geval gelden zwaardere motiveringseisen, met name voor de proportionaliteit.<sup>25</sup>

<sup>19</sup> Art. 172a lid 1 sub b Gemw.

<sup>20</sup> Kamerstukken II 2007/08, 31 467, nr. 3, p. 13.

<sup>21</sup> Hof Amsterdam 1 oktober 2008, LJN BH2002, vervolg op Rb. Utrecht 13 februari 2008, LJN BC4155.

<sup>22</sup> Kamerstukken II 2007/08, 31 467, nr. 3, p. 13.

<sup>23</sup> Idem, p. 13.

<sup>24</sup> Art. 172a lid 1 sub c Gemw.

<sup>25</sup> Kamerstukken II 2007/08, 31 467, nr. 3, p. 13.

Er kan een zogenaamde *intergemeentelijke meldingsplicht* worden opgelegd. Bij voetbalvandalisme kan de burgemeester van de gemeente waar een (risico)wedstrijd wordt gespeeld een dergelijke meldingsplicht opleggen aan bepaalde hooligans, zodat voorkomen wordt dat deze naar de wedstrijd afreizen. Dit kan gecombineerd worden met een gebiedsverbod voor de omgeving van het stadion. Volgens de wetgever kan deze intergemeentelijke meldingsplicht ook bij andere vormen van ernstige overlast die wordt veroorzaakt door personen afkomstig uit een andere gemeente haar diensten bewijzen.<sup>26</sup> Een intergemeentelijke meldingsplicht kan slechts worden gegeven in overeenstemming met de burgemeester van de andere gemeente.<sup>27</sup>

Voor het opleggen van de meldingsplicht is volgens de wetgever een expliciete wettelijke grondslag vereist in een wet in formele zin; bij APV kan deze niet worden opgelegd en dus kan dit alleen op grond van de Wet MBVEO. In geval van een meldingsplicht wordt de overlastveroorzaker verplicht ergens te zijn, terwijl met een gebiedsverbod een persoon wordt verboden ergens te zijn. In die zin is de meldingsplicht een zwaardere inbreuk op de bewegingsvrijheid dan het gebiedsverbod.<sup>28</sup> De Wet MBVEO sluit niet uit dat de meldingsplicht wordt gecombineerd met andere maatregelen zoals een gebiedsontzegging krachtens de APV.<sup>29</sup>

#### 2.3.4. Bevel 12-minners

Als een kind beneden de leeftijd van twaalf jaar herhaaldelijk groepsgewijs de openbare orde heeft verstoord en er vrees is voor verdere verstoring van de openbare orde, kan de burgemeester op grond van art. 172b Gemw een bevel geven aan degene die het gezag uitoefent over het kind. Bevolen wordt dan ervoor zorg te dragen dat dit kind zich niet zonder begeleiding van een ouder of verzorger dan wel een andere door de burgemeester aan te wijzen meerderjarige, bijvoorbeeld een volwassen familielid, bevindt bij bepaalde objecten of in bepaalde delen van de gemeente. Het bevel kan ook inhouden dat het kind zich niet onbegeleid mag bevinden op voor het publiek toegankelijke plaatsen tussen 20.00 en 06.00 uur.<sup>30</sup>

Deze bevoegdheid is bij amendement in de wet opgenomen.<sup>31</sup> Er wordt hierbij geappelleerd aan de verantwoordelijkheid van de ouders.<sup>32</sup> Aldus heeft de maatregel ook als beoogd effect dat duidelijk wordt gemaakt dat het ordeverstorende gedrag niet wordt getolereerd en dat daaraan grenzen dienen te worden gesteld. Het is aan de ouders om die verantwoordelijkheid waar te maken.<sup>33</sup> Als ouders opzettelijk het bevel van de burgemeester niet naleven, kunnen zij strafrechtelijk worden vervolgd op basis van art. 184 van het Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr). Voor de groep 12-minners geldt volgens de wetgever verder dat ze in de praktijk minder goed met normale bestuursrechtelijke preventieve maatregelen te bereiken zijn, zoals een gebiedsverbod of een samscholingsverbod op grond van de APV, een gebiedsverbod op grond van de lichte bevelsbevoegdheid (artikel 172 Gemw) of de nieuwe bevoegdheden uit artikel 172a Gemw. Deze maatregelen worden immers bij niet-naleving

<sup>26</sup> Idem, p. 13.

<sup>27</sup> Art. 172a lid 2 Gemw.

<sup>28</sup> <http://www.hetccv.nl/dossiers/Wet+voetbalvandalisme+en+overlast/meldplicht---faq?reference=/dossiers/Wet+voetbalvandalisme+en+overlast/index>.

<sup>29</sup> *Kamerstukken II 2009/10*, 31 467, E, p. 15.

<sup>30</sup> *Stcrt 2010*, 13 482, p. 1.

<sup>31</sup> *Kamerstukken II 2009/10*, 31 467, nr. 15 (amendement Kuiken).

<sup>32</sup> Onder 'ouders' wordt mede verstaan: andere personen die het gezag over een minderjarige uitoefenen.

<sup>33</sup> *Kamerstukken II 2009/10*, 31 467, G (Kabinetsreactie op de voorlichting van de Raad van State).



strafrechtelijk gehandhaafd, en kinderen beneden de leeftijd van twaalf jaar kunnen niet strafrechtelijk worden vervolgd. Het burgemeestersbevel volgens art. 172b Gemw richt zich daarom op de ouders/verzorgers van het kind.<sup>34</sup>

Volgens de wetgever moet de begeleidingsplicht worden gezien in een breder systeem van maatregelen. De bevoegdheid van art. 172b Gemw ziet op openbare orde verstoringen, maar in de praktijk zal ook vaak sprake zijn van opvoedings-, gedrags- en/of ontwikkelingsproblematiek. Volgens de wetgever kan de maatregel ook als instrument dienen voor situaties waar begeleiding in een vrijwillig kader niet tot stand komt en begeleiding in het kader van ondertoezichtstelling nog niet geëigend is. De maatregel kan volgens de wetgever worden ingezet als ‘drangmaatregel’ om hulpverlening in een gezin op te kunnen starten, in die gevallen dat er sprake is van verstoringen van de openbare orde.<sup>35</sup>

## 2.4 Toepassingscriteria bevoegdheden burgemeester

### 2.4.1. Inleiding

De burgemeester kan de bevoegdheden van art. 172a Gemw inzetten als aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

1. er moet sprake zijn van herhaaldelijke verstoring van de openbare orde;
2. er moet ernstige vrees zijn voor verdere verstoring van de openbare orde;

Daarnaast moet de overlast worden gepleegd door:

1. leden van een groep ordeverstoorders; of
2. een individuele ordeverstoorder; of
3. een persoon die bij groepsgewijze overlast een leidende rol had.<sup>36</sup>

In de paragrafen 2.4.2 tot en met 2.4.7. worden deze toepassingscriteria nader uitgewerkt. In paragraaf 2.4.8 wordt ingegaan op de procedure en de rechtsbescherming.

### 2.4.2. Openbare orde

Volgens de wetgever zien de mogelijkheden die de wet biedt op de ernstige gevallen van stelselmatige overlast in de publieke ruimte waarvoor het bestaande instrumentarium ontoereikend is.<sup>37</sup> De wetgever dacht hierbij aanvankelijk met name aan groepsgebonden overlast, in de vorm van overlastgevende jeugd- of supportersgroepen.<sup>38</sup> Na amendering is de wet eveneens van toepassing op openbare ordeverstoringen door individuen.<sup>39</sup>

Hoewel in de titel van de wet wordt gesproken van *ernstige* overlast en *ernstig* belastend gedrag jegens personen of goederen, wordt in art. 172a en 172b Gemw niet gesproken over een *ernstige* verstoring van de openbare orde. Criterium voor toepassing van deze bevoegdheden is of sprake is van een herhaaldelijke verstoring van de openbare orde.

In de wet is niet geconcretiseerd wat onder ‘openbare orde’ moet worden verstaan. In de MvT is aangegeven dat het begrip ‘handhaving van de openbare orde’ de daadwerkelijke voorkoming van zich concreet voordoende of dreigende verstoringen van de openbare orde

<sup>34</sup> *Stcrt* 2010, 13 482, p. 2.

<sup>35</sup> *Idem*, p. 2.

<sup>36</sup> Handreiking Wet MBVEO 2010, p. 8.

<sup>37</sup> *Kamerstukken II* 2007/08, 31 467, nr. 3, p. 4.

<sup>38</sup> *Idem*, p. 4.

<sup>39</sup> *Kamerstukken II* 2008/09, 31 467, nr. 8 (amendement De Wit).

betreft, maar daarnaast ook ziet op de algemene, bestuurlijke voorkoming van strafbare feiten.<sup>40</sup> Tijdens de behandeling in de Eerste Kamer is nader ingegaan op het begrip ‘verstoring van de openbare orde’.<sup>41</sup> Aangegeven is dat verstoring van de openbare orde geen vast omljnd begrip is en dat rekening moet worden gehouden met de specifieke omstandigheden van het geval. Verwezen wordt naar een arrest van de Hoge Raad<sup>42</sup> waarin het volgende is aangegeven:

*Het begrip ‘verstoring van de (openbare) orde’ in genoemde bepaling<sup>43</sup> is niet nader omljnd. De beantwoording van de vraag of daarvan sprake is, zal dus moeten worden beantwoord aan de hand van het normale spraakgebruik, met inachtneming van de specifieke omstandigheden van het geval. Wil van een dergelijke verstoring kunnen worden gesproken, dan zal het moeten gaan om een verstoring van enige betekenis van de normale gang van zaken in of aan de desbetreffende openbare ruimte.*

De wetgever verwijst eveneens naar de conclusie van de procureur-generaal voorafgaand aan het arrest van de Hoge Raad, waarin het volgende is aangegeven:

*De openbare orde (...) is de normale gang van het maatschappelijk leven op een bepaalde plaats en onder de gegeven omstandigheden. 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, ongeacht of de andere ter plaatse aanwezige personen in enig opzicht zijn tegenstanders dan wel zijn medestanders zijn.*

Aangegeven wordt dat het begrip ‘openbare orde’ in deze definitie een plaatsgebonden fenomeen is: wat normaal gesproken op die bepaalde plaats en op een bepaald tijdstip als normaal gezien wordt. Of strafbare feiten zijn gepleegd is niet bepalend voor het antwoord op de vraag of sprake is van een openbare ordeverstoring.<sup>44</sup> In reactie op concrete voorbeelden die door de leden van de CDA-fractie zijn genoemd, is aangegeven dat de volgende gedragingen veelal kunnen worden aangemerkt als verstoringen van de openbare orde:

- dronkenschap in de openbare ruimte,
- het tonen van een geslachtsdeel (potloodventers),
- nachtbraken met lawaai en zingen, en
- wildplassen.<sup>45</sup>

Afhankelijk van de omstandigheden van het geval kan ook sprake zijn van verstoring van de openbare orde bij straatmuzikanten die geen vergunning hebben of bij het aanbrengen van graffiti in de openbare ruimte of op onroerende zaken die zichtbaar zijn vanaf de weg. Volgens de wetgever levert het enkele rondhangen in een winkelcentrum nog geen verstoring van de openbare orde op. Enkel als dit gepaard gaat met bijvoorbeeld intimidatie van andere bezoekers of vernielingen is hiervan sprake.<sup>46</sup>

<sup>40</sup> Kamerstukken II 2007/08, 31 467, nr. 3, p. 12.

<sup>41</sup> Kamerstukken I 2009/10, 31 467, E, p. 4 e.v.

<sup>42</sup> HR 30 januari 2007, LJN ZA2104.

<sup>43</sup> Art. 76 lid 1 APV Den Haag 1982.

<sup>44</sup> Kamerstukken I 2009/10, 31 467, E, p. 6.

<sup>45</sup> Idem, p. 5-6.

<sup>46</sup> Kamerstukken II 2007/08, 31 467, nr. 3, p. 5 en 6.

### 2.4.3. Voor het publiek toegankelijke plaats

Het groepsverbod van art. 172a lid 1 sub c Gemw heeft betrekking op *voor het publiek toegankelijke plaatsen*. Ook in artikel 172b lid 1 sub b wordt dit begrip gehanteerd. Dit begrip is ruimer dan het begrip ‘openbare plaats’ zoals dat bijvoorbeeld wordt gebruikt in art. 151c Gemw (cameratoezicht). Onder een openbare plaats moet volgens de wetgever worden verstaan een plaats die krachtens bestemming of vast gebruik openstaat voor het publiek (de straat, de weg, openbare plantsoenen en parken, speelweiden, e.d.). Onder voor het publiek toegankelijke plaatsen worden daarnaast ook verstaan plaatsen die openstaan voor het publiek maar waarvan het verblijf door de gerechtigde aan een bepaald doel is verbonden en die soms slechts tegen betaling en/of op bepaalde tijdstippen toegankelijk zijn. Voorbeelden van voor het publiek toegankelijke plaatsen zijn stadions, postkantoren, woonhuizen, restaurants, theaters, cafés, gemeentehuizen, parkeergarages e.d.<sup>47</sup>

Tijdens de behandeling in de Eerste Kamer is aangegeven dat geen gebiedsverbod kan worden opgelegd aan mensen die de orde verstoren in de bus of tram. Verstoring van de orde en rust in het openbaar vervoer is volgens de regering geen verstoring van de openbare orde als bedoeld in de Gemeentewet.<sup>48</sup> Er is wel sprake van ordeverstoring, maar niet van verstoring van de *openbare* orde.<sup>49</sup> Voorgaande zou betekenen dat eveneens geen gebiedsverbod kan worden opgelegd als de orde in een stadion wordt verstoord. Ook dan zou geen sprake zijn van *openbare* ordeverstoring.<sup>50</sup>

### 2.4.4. Overlastveroorzaker

De wet ziet zowel op individuele als groepsgewijze verstoringen van de openbare orde. Naast personen die daadwerkelijk, actief, de openbare orde hebben verstoord, ziet de bevoegdheid van art. 172a Gemw ook op personen die niet zelf de openbare orde verstoorden, maar daarbij wel een leidende rol vervulden. Hierbij gaat het volgens de wetgever om personen die een regierol vervulden.<sup>51</sup>

De burgemeester kan een bevel opleggen aan elke ordeverstoorder, ongeacht de woonplaats. Iemand kan dus een gebiedsverbod krijgen voor een andere gemeente dan waarin hij woont. Bepalend is dat er ernstige vrees voor herhaling bestaat in de gemeente waarvan de burgemeester het bevel oplegt.<sup>52</sup>

In een rechtszaak waarbij wegens groepsgewijze verstoringen van de openbare orde aan een betrokkene een groepsverbod is opgelegd oordeelde de Rechtbank Amsterdam dat het niet relevant is of betrokkene herhaaldelijk individueel de openbare orde heeft verstoord, maar of hij herhaaldelijk deel heeft uitgemaakt van een groep die de openbare orde heeft verstoord.<sup>53</sup> Volgens de rechter moet de vraag worden beantwoord of voldoende aannemelijk is geworden dat sprake is van een openbare ordeverstoring door een groep en dat betrokkene deel uitmaakte van die groep. Op grond van deze uitspraak lijkt derhalve het principe ‘sta je erbij, dan hoor je erbij’ te worden gehanteerd.<sup>54</sup>

<sup>47</sup> Kamerstukken I 2009/10, 31 467, C, p. 10 en Kamerstukken I 20009/10, 31 467, E, p. 14.

<sup>48</sup> Kamerstukken I 2009/10, 31 467, C, p. 14.

<sup>49</sup> Kamerstukken I 2009/10, 31 467, E, p. 5.

<sup>50</sup> Brouwer en Schilder 2011, p. 200.

<sup>51</sup> Kamerstukken II 2007/08, 31 467, nr. 3, p. 40.

<sup>52</sup> Handreiking Wet MBVEO 2010, p. 9.

<sup>53</sup> Rb. Amsterdam 3 april 2012, LJV BW 1140.

<sup>54</sup> Hiermee zou tegemoet gekomen worden aan de wens van betrokkenen om een groep aan te kunnen pakken zonder voor elk individu over een uitvoerig onderbouwd feitendossier te hoeven beschikken. Zie ook Berkouwer en Van der Grinten 2012, p. 136.

#### 2.4.5. Herhaaldelijkheid

Om als burgemeester een bevel op basis van art. 172a of art. 172b Gemw te kunnen geven moet sprake zijn van een *herhaalde* verstoring van de openbare orde. Met de eis van herhaaldelijkheid wordt tot uitdrukking gebracht dat er een patroon moet zitten in de ordeverstoringen van een bepaald individu of groep.<sup>55</sup> Volgens de wetgever moet de openbare orde minstens tweemaal zijn verstoord, maar kan niet exact worden aangegeven hoe vaak sprake moet zijn van verstoringen.<sup>56</sup> De omstandigheden van het geval, waaronder de aard en ernst van de overlast, zijn de bepalende factoren.<sup>57</sup>

De verstoringen van de openbare orde hoeven niet in dezelfde gemeente te hebben plaatsgevonden. Ordeverstoringend gedrag in meerdere gemeenten kan ook wijzen op een patroon van herhaling.<sup>58</sup>

Sinds de inwerkingtreding van de Wet MBVEO heeft de rechter zich in een aantal zaken uitgesproken over burgemeestersbevelen.<sup>59</sup> Het ging hierbij om uitspraken van (de voorlopige voorzieningenrechter van) de rechtbank. De Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State heeft zich nog niet over de wet uitgesproken. In verband met de rechtszekerheid hebben verschillende voorzieningenrechters aangegeven dat alleen incidenten van na 1 september 2010, de datum van inwerkingtreding van de Wet MBVEO, mogen meetellen bij de vraag of sprake is van herhaaldelijkheid.<sup>60</sup> In een bodemprocedure oordeelde de Rechtbank Amsterdam op 3 april 2012 echter dat de burgemeester wel rekening mocht houden met incidenten die dateren van vóór inwerkingtreding van de wet.<sup>61</sup> Van belang volgens de rechtbank is dat art. 172a Gemw een preventieve maatregel betreft en niet kan worden aangemerkt als een bestraffende, punitieve sanctie. De rechter merkt bovendien op dat de Wet MBVEO niet in overgangsrecht voorziet. Daarnaast bevat art. 172a Gemw volgens de rechter niet een geheel nieuwe bevoegdheid om op te treden tegen verstoringen van de openbare orde. Met art. 172a Gemw is enkel een extra instrument geboden om herhaling te voorkomen van gedragingen die ook voor invoering van de wet al een openbare ordeverstoring inhielden. Omdat de wet al in werking was getreden toen het laatste incident plaatsvond was het, gelet op eerdere ordeverstoringende gedragingen, kenbaar en voorzienbaar voor de betrokkene dat de wet toegepast zou kunnen worden. Dat er tenminste één voorval heeft plaatsgevonden na inwerkingtreding van de wet, wordt in deze uitspraak derhalve als voldoende beschouwd.

Wat precies het belang van de uitspraak is moet worden afgewacht. Op dit moment is het de enige uitspraak waar de herhaaldelijkheid in deze zin wordt uitgelegd en waar feiten van voor de inwerkingtreding van de wet mogen worden meegenomen. Zoals hiervoor al is aangegeven heeft de Afdeling zich nog niet uitgesproken over toepassing van de wet.

Volgens de Rechtbank Amsterdam mogen ordeverstoringen in andere gemeenten meetellen in de beoordeling van de vraag of wordt voldaan aan het herhaaldelijkheidsvereiste. Zelfs verstoringen van de openbare orde in het buitenland mogen worden meegeteld.

<sup>55</sup> *Kamerstukken I* 2009/10, 31 467, E, p. 6.

<sup>56</sup> *Kamerstukken II* 2007/08, 31 467, nr 3, p. 40 en *Kamerstukken I* 2009/10, 31 467, E, p. 6.

<sup>57</sup> *Kamerstukken I* 2009/10, 31 467, E, p. 6.

<sup>58</sup> Handreiking Wet MBVEO 2010, p. 9.

<sup>59</sup> Rb. Amsterdam (voorzieningenrechter) 18 februari 2011, *LJN* BP5057, *AB* 2011,122, Rb. Rotterdam (voorzieningenrechter) 7 mei 2011, *LJN* BQ 3848, BQ3842, BQ 3846, Rb. Utrecht (voorzieningenrechter) 18 mei 2011, *LJN* BQ 5186, Rb. Breda (voorzieningenrechter) 20 mei 2011, *LJN* BQ 5217. Voor een bespreking van deze jurisprudentie zie ook Berkouwer en Van der Grinten 2012.

<sup>60</sup> Rb. Amsterdam 3 april 2012, *LJN* BW 1140.

<sup>61</sup> Rb. Amsterdam 3 april 2012, *LJN* BW 1140.

#### 2.4.6. Ernstige vrees voor verdere verstoring

Volgens de wetgever is de belangrijkste beperking om de bevoegdheid te gebruiken gelegen in de eis dat sprake moet zijn van ‘ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde’.<sup>62</sup> Er moeten met andere woorden duidelijke aanwijzingen zijn dat het ordeverstoring gedrag wordt voortgezet als niet wordt ingegrepen. Deze aanwijzing kan zijn gelegen in het gedrag van de betrokkene in de afgelopen periode.<sup>63</sup> In art. 172a en 172b Gemw is bepaald dat een bevel enkel kan worden gegeven als er vrees bestaat voor *verdere* verstoring van de openbare orde. Hieruit blijkt volgens de wetgever dat de bevoegdheden van deze artikelen niet bedoeld zijn onmiddellijk een eind te maken aan concrete ordeverstoringen, maar erop zijn gericht een einde te maken aan structurele vormen van (groepsgebonden) overlast.<sup>64</sup>

De Rechtbank Amsterdam heeft in de uitspraak van 3 april 2012 aangegeven dat ‘de verweerder [de gemeente] zich gelet op het patroon van overlastgevend incidenten, het karakter van de groep waarvan eiser [de ordeverstoorder] deel uitmaakt, de aard van het groepsgedrag en het gegeven dat tussenkomst door de politie hem er niet van heeft weerhouden opnieuw deel te nemen aan groepen die de openbare orde verstoren, terecht op het standpunt [heeft] gesteld dat er een aanwijsbare ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde bestaat’.<sup>65</sup>

#### 2.4.7. Proportionaliteit en subsidiariteit

In de MvT is aangegeven dat de wet ziet op de ernstige gevallen van stelselmatige overlast in de publieke ruimte, waarvoor het bestaande instrumentarium ontoereikend is.<sup>66</sup> In verband met het subsidiariteitsbeginsel moeten volgens de regering eerst minder ingrijpende maatregelen worden ingezet en moet in de beschikking gemotiveerd worden aangegeven waarom het burgemeestersbevel wordt geprefereerd boven andere interventiemogelijkheden.<sup>67</sup> Als de openbare orde met minder vergaande maatregelen (jegens betrokkene) kan worden gehandhaafd, is het opleggen van een bevel derhalve niet mogelijk.<sup>68</sup> Op basis van het proportionaliteitsbeginsel mag de beperking van de bewegingsvrijheid bovendien niet verder gaan dan noodzakelijk voor het doel: de voorkoming van verdere verstoring van de openbare orde.<sup>69</sup>

Een verscheidenheid aan gedragingen kan als overlast worden gekwalificeerd. Volgens de regering brengt het evenredigheidsbeginsel van art. 3:4 lid 2 Awb mee dat de ernst van het wangedrag bepalend is voor de maatregel die kan worden getroffen.<sup>70</sup>

Als verschillende maatregelen worden gecombineerd, bijvoorbeeld een meldingsplicht in combinatie met een gebiedsverbod op grond van de APV of de Wet MBVEO, moeten enerzijds het gevolg van deze maatregelen voor de vrijheid van de betrokkenen en anderzijds de effectiviteit van de maatregelen in hun onderlinge samenhang worden gezien.<sup>71</sup>

Omdat na amendering in de Tweede Kamer de ‘reikwijdte van het oorspronkelijke voorstel fors is uitgebreid’ en de Eerste Kamer hier vraagtekens bij zette, is de Raad van State om

<sup>62</sup> *Kamerstukken II* 2007/08, 31 467, nr. 3, p. 41.

<sup>63</sup> *Kamerstukken I* 2009/10, 31 467, E, p. 6.

<sup>64</sup> *Kamerstukken II* 2007/08, 31 467, nr. 3, p. 41.

<sup>65</sup> Rb. Amsterdam 3 april 2012, *LJN* BW 1140.

<sup>66</sup> *Kamerstukken II*, 2007/08, 31 467, nr. 3, p. 4.

<sup>67</sup> *Idem*, p. 17.

<sup>68</sup> *Idem*, p. 41.

<sup>69</sup> *Idem*, p. 41.

<sup>70</sup> *Handelingen I* 2009/10, 34, p. 1483.

<sup>71</sup> *Kamerstukken I* 2009/10, 31 464, nr. E, p. 15-16.

een nader advies gevraagd. De Raad van State stipt in haar voorlichting een aantal kritische punten aan als het gaat om de relatie met het EVRM en de Grondwet.<sup>72</sup> De wetgever houdt echter vast aan het standpunt dat geen sprake is van strijd met voornoemde regelingen.<sup>73</sup>

#### 2.4.8. Procedure en rechtsbescherming

Het burgemeestersbevel is een beschikking als bedoeld in art. 1:3 lid 2 Awb. Bij de verschillende stadia van het proces tot oplegging van een bevel moet daarom worden voldaan aan de vereisten van de hoofdstukken 3 en 4 van de Awb. De belangrijkste eisen zijn weergegeven in tabel 2.3.

**TABEL 2.3: VEREISTEN AWB BIJ OPLEGGING BURGEMEESTERSBEVEL**

	ART. AWB	INHOUD
VOORBEREIDING BEVEL	3:2	Het bevel moet zorgvuldig worden voorbereid.
	3:4	Aan de oplegging van het bevel moet een belangenafweging ten grondslag liggen.
	4:8	De overlastverstoorder moet worden gehoord, tenzij gebruik gemaakt kan worden van een uitzonderingsgrond als bedoeld in art. 4:11 Awb.
INHOUD BEVEL	3:46	Het bevel moet deugdelijk worden gemotiveerd.
BEKENDMAKING BEVEL	3:40	Het bevel treedt pas in werking nadat het aan de overlastveroorzaker bekend is gemaakt.
	3:41	De bekendmaking geschiedt door toezending of uitreiking.
	3:45	De rechtsmiddelen die tegen het bevel kunnen worden aangewend moeten bij de bekendmaking worden vermeld.
	3:47	De motivering moet bij de bekendmaking van het bevel worden vermeld.

In de MvT is aangegeven dat de burgemeester zich bij het opleggen van het bevel een beeld zal moeten vormen van de ernst van de situatie, de vrees voor verdere verstoring van de openbare orde en andere relevante feiten en omstandigheden.<sup>74</sup> De burgemeester moet zich baseren op een gedocumenteerd dossier. In het bevel moeten volgens de wetgever de volgende elementen terugkomen:

- de gedragingen waarmee, tijdstippen waarop en plaatsen waar de betrokken persoon herhaaldelijk groepsgewijs de openbare orde heeft verstoord, dan wel op grond van welke gedragingen de burgemeester tot het oordeel is gekomen dat de betrokkene daarbij een leidende rol heeft gehad;
- een concrete aanduiding van de plaatsen waar de persoon zich niet (al dan niet in groepsverband) mag bevinden;
- explicitering waarom de maatregel in het concrete geval noodzakelijk is.<sup>75</sup>

Op grond van art. 177 lid 2 en 178 lid 2 Gemw kunnen de bevoegdheden uit art. 172a en 172 Gemw niet worden gemandateerd of gedelegeerd.

Zoals gezegd kan tegen het burgemeestersbevel bezwaar en beroep worden ingesteld. Het maken van bezwaar heeft geen schorsende werking. Om het bevel toch te laten schorsen, kan de overlastveroorzaker een verzoek om voorlopige voorziening indienen.<sup>76</sup>

<sup>72</sup> Advies Raad van State, 28 april 2010, W10.0088/I.

<sup>73</sup> Kamerstukken I 2009/10, 31 467, G.

<sup>74</sup> Kamerstukken II 2007/08, 31 467, nr. 3, p. 15.

<sup>75</sup> Idem, p. 15.

### 2.4.9. Handhaving burgemeestersbevelen

Volgens de wetgever dient bij overtreding van de burgemeestersbevelen strafrechtelijke handhaving plaats te vinden.<sup>77</sup> In dit kader worden drie argumenten aangevoerd. Allereerst acht de wetgever overtreding van het burgemeestersbevel zo laakbaar dat strafrecht moet worden toegepast. Daarnaast past strafrechtelijke handhaving volgens de wetgever in het bestaande systeem van strafrechtelijke handhaving van bevelen op grond van de Gemw en gebiedsverboden op basis van de APV. Ten slotte geeft de wetgever aan dat de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom geen zelfstandige is, maar voortvloeit uit de bevoegdheid bestuursdwang toe te passen. Volgens de wetgever is bestuursdwang gericht op personen onmogelijk en zou daarom ook geen last onder dwangsom gericht op personen opgelegd kunnen worden.

Dat bestuursrechtelijke handhaving van de burgemeestersbevelen niet wenselijk wordt geacht, betekent echter niet dat dit onmogelijk is. De bevoegdheden van art. 172a Gemw worden toegepast bij ernstige verstoringen van de openbare orde. Het burgemeestersbevel scheidt zelf een norm die door middel van een last onder dwangsom gehandhaafd kan worden.<sup>78</sup> Als nog geen overtreding van het burgemeestersbevel heeft plaatsgevonden, maar de overtreding wel klaarblijkelijk dreigt kan een preventieve last onder dwangsom worden opgelegd.<sup>79</sup> Als het burgemeestersbevel al eens is overtreden, kan ter voorkoming van herhaling een reguliere last onder dwangsom worden opgelegd.<sup>80</sup>

## 2.5 Bevoegdheden officier van justitie

### 2.5.1. Inleiding

In tabel 2.4 is aangegeven welke nieuwe bevoegdheden de officier van justitie door de Wet MBVEO heeft gekregen.

TABEL 2.4: NIEUWE BEVOEGDHEDEN OFFICIER VAN JUSTITIE

GRONDSLAG	BEVOEGDHEID	TOEPASSINGSCRITERIA	DUUR
509hh Sv	Bevoegd tot geven van gedragsaanwijzing, inhoudende: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gebiedsverbod</li> <li>▪ Contactverbod</li> <li>▪ Meldingsplicht</li> <li>▪ Hulpverleningsplicht</li> </ul>	1. verdachte tegen wie ernstige bezwaren bestaan 2. verdenking van strafbaar feit: a. waardoor de openbare orde ernstig is verstoord en waarbij grote vrees voor herhaling bestaat, of b. in verband waarmee vrees bestaat voor ernstig belastend gedrag van de verdachte jegens personen; <sup>81</sup>	Maximaal 90 dagen (of korter tot een onherroepelijk vonnis). Maximaal drie keer verlenging met maximaal 90 dagen. Geen verlenging is mogelijk als geen vervolging is ingesteld.

<sup>76</sup> Art. 8:81 Awb.

<sup>77</sup> *Kamerstukken II* 2007/08, 31 467, nr. 3, p. 39.

<sup>78</sup> Vermeer 2010, p. 70. Zie ook ABRvS 24 april 2001, AB 2002, 70 waarin sprake was van handhaving van een noodbevel door middel van bestuursdwang.

<sup>79</sup> Art. 5:7 Awb en 5:31d Awb.

<sup>80</sup> Art. 5:2 lid 1 sub b Awb en 5:31d Awb.

<sup>81</sup> In de Wet MBVEO zoals die op 1 september 2010 in werking is getreden stond oorspronkelijk 'jegens personen' (art. 509hh lid 1 sub b). Bij de invoering van de Wet rechterlijke vrijheidsbeperkende maatregelen op 1 april 2012 is de tekst gewijzigd in 'jegens een persoon of personen'.

		c. in verband waarmee vrees bestaat voor gedrag van de verdachte dat herhaald gevaar voor goederen oplevert.	
--	--	--	--

Op basis van art. 509hh Wetboek van Strafvordering (hierna: Sv) kan de officier van justitie een verdachte jegens wie ernstige bezwaren bestaan een gedragsaanwijzing geven. Doel van deze gedragsaanwijzing is het onmiddellijk voorkomen of beëindigen van strafbaar gedrag dat de openbare orde ernstig verstoort, belastend is voor een persoon of personen dan wel herhaald gevaar oplevert voor goederen.<sup>82</sup> Met de gedragsaanwijzing van de officier van justitie wordt direct ingrijpen mogelijk ter overbrugging van de periode die is gelegen tussen het moment van het begaan van het strafbare feit en de behandeling van de strafzaak van de verdachte. De officier van justitie hoeft derhalve niet eerst de behandeling van de zaak ter terechtzitting af te wachten voordat maatregelen kunnen worden genomen. Ook overlastveroorzakers die feiten hebben gepleegd waarvoor geen voorlopige hechtenis open staat kunnen zo worden aangepakt.<sup>83</sup>

De gedragsaanwijzing van de officier van justitie heeft een voorlopig karakter, omdat wordt vooruitgelopen op de berechting van de verdachte. De gedragsaanwijzing kan vervolgens door de rechter worden omgezet in een voorwaarde op basis van art. 14a t/m c Strafrecht dan wel in een rechterlijk gebieds- of contactverbod. In paragraaf 3.3.7 wordt hier nader op ingegaan.

Op grond van art. 509hh Sv kunnen vier soorten gedragsaanwijzingen worden opgelegd. Deze worden in de volgende subparagrafen besproken.

### 2.5.2. Gebiedsverbod

Op grond van art. 509hh lid 2 sub a kan door de officier van justitie een gebiedsverbod worden opgelegd. Aan een hooligan kan bijvoorbeeld het verbod worden opgelegd zich gedurende een vastgestelde periode in de omgeving van voetbalwedstrijden of voetbalevenementen te begeven.<sup>84</sup> Het strafrechtelijke gebiedsverbod kan ook voorafgaand of aanvullend op een civielrechtelijk gebiedsverbod worden opgelegd.<sup>85</sup>

### 2.5.3. Contactverbod

Op grond van art. 509hh lid 2 sub b kan door de officier van justitie een contactverbod worden opgelegd. Het gaat dan om de aanwijzing zich te onthouden van contact met een bepaalde persoon of bepaalde personen. Dit kan bijvoorbeeld effectief zijn in het geval waarin een verdachte het slachtoffer of een getuige lastig valt.<sup>86</sup> Volgens de MvT maakt een contactverbod een zwaardere inbreuk op de persoonlijke levenssfeer dan het gebiedsverbod en komt het daarom alleen in aanmerking in zwaarwegende gevallen, waarin de verdachte zich ernstig belastend gedraagt jegens een of meer bepaalde personen.<sup>87</sup>

<sup>82</sup> *Kamerstukken II 2007/08*, 31 467, nr. 3, p. 18.

<sup>83</sup> *Idem*, p. 7 en 8.

<sup>84</sup> *Kamerstukken II 2007/08*, 31 467, nr. 3, p. 7.

<sup>85</sup> *Idem*, p. 8.

<sup>86</sup> *Idem*, p. 19.

<sup>87</sup> *Idem*, p. 20.



**2.5.4. Meldingsplicht**

Op grond van art. 509hh lid 2 sub c kan door de officier van justitie een meldingsplicht worden opgelegd. Volgens de MvT kan een meldingsplicht een gebieds- of contactverbod ondersteunen.<sup>88</sup> De tekst van het artikel sluit echter niet uit dat de meldingsplicht zelfstandig, dus zonder gebieds- of contactverbod, wordt opgelegd. Een en ander is vergelijkbaar met de meldingsplicht die de burgemeester kan opleggen (zie paragraaf 2.3.3).

**2.5.5. Hulpverleningsplicht**

Op grond van art. 509hh lid 2 sub d kan door de officier van justitie de aanwijzing worden gegeven zich te doen begeleiden bij hulpverlening die van invloed kan zijn op het plegen van strafbare feiten door de verdachte. In de MvT is aangegeven dat het hierbij niet gaat om het starten van behandelingen, maar om het bevestigen van lopende contacten met hulpverleners. Volgens de regering is het aan de rechter om, indien hij de verdachte schuldig oordeelt aan het strafbare feit, een verdergaande maatregel als het starten van een behandeling als voorwaarde op te leggen.<sup>89</sup> In de MvT wordt het volgende voorbeeld gegeven.<sup>90</sup>

Er is sprake van een verdachte die verslaafd is aan drugs en al is gestart met een afkickprogramma. De gedragsaanwijzing kan inhouden dat de verdachte daadwerkelijk zijn deelname voortzet. De reclassering kan zorg dragen voor de begeleiding.

**2.6 Toepassingscriteria gedragsaanwijzing officier van justitie****2.6.1. Inleiding**

De officier van justitie kan een gedragsaanwijzing (gebiedsverbod, meldingsplicht, contactverbod of hulpverleningsplicht) opleggen als aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

1. Er moet sprake zijn van een persoon tegen wie ernstige bezwaren bestaan;
2. De betreffende persoon wordt verdacht van een strafbaar feit:
  - a. waardoor de openbare orde ernstig verstoord is en waarbij grote vrees bestaat voor herhaling, of
  - b. in verband waarmee vrees bestaat voor ernstig belastend gedrag van de verdachte jegens een persoon of personen, of
  - c. in verband waarmee vrees bestaat voor gedrag van verdachte dat herhaald gevaar voor goederen oplevert.

In de paragrafen 2.6.2 tot en met 2.6.6. worden deze toepassingscriteria nader uitgewerkt. In paragraaf 2.6.7. wordt ingegaan op de procedure en de rechtsbescherming.

**2.6.2. Ernstige bezwaren**

Het vereiste van 'ernstige bezwaren' betekent dat er een hogere graad van verdenking bestaat dat de verdachte de strafbare feiten in verband waarmee de aanwijzing wordt gegeven heeft begaan.<sup>91</sup> Er moet meer zijn dan een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit. Bij iemand die op heterdaad aangehouden wordt, bestaat bijvoorbeeld een sterkere verdenking dan als sprake is van een aanhouding buiten heterdaad. De vraag of sprake is van ernstige bezwaren moet van geval tot geval worden beoordeeld.

<sup>88</sup> Idem, p. 19.

<sup>89</sup> *Kamerstukken I* 2009/10, 31 467, E, p. 24.

<sup>90</sup> *Kamerstukken II* 2007/08, 31 467, nr. 3, p. 20.

<sup>91</sup> *Kamerstukken II* 2007/08, 31 467, nr. 3, p. 18.

In een uitspraak van de Rechtbank 's-Hertogenbosch is aangegeven dat de rechter op grond van art. 509hh Sv een eigen afweging moet maken omtrent het bestaan van ernstige bezwaren tegen betrokkene. Omdat de rechtbank niet beschikte over een proces-verbaal van de politie waarop de gedragsaanwijzing was gebaseerd, oordeelde de rechter dat onvoldoende was gebleken van ernstige bezwaren tegen betrokkene.<sup>92</sup>

### 2.6.3. Strafbaar feit en ernstige verstoring openbare orde

Een gedragsaanwijzing kan in drie gevallen worden gegeven (zie ook paragraaf 2.6.1). De eerste mogelijkheid betreft het opleggen van een gedragsaanwijzing op basis van art. 509hh, eerste lid, onder a Sv. Er moet dan sprake zijn van:

- verdenking van een strafbaar feit waardoor de openbare orde, gelet op de aard van het strafbare feit of de samenhang met andere strafbare feiten, dan wel de wijze waarop het strafbare feit is gepleegd, ernstig is verstoord, en
- grote vrees voor herhaling.

In de MvT is aangegeven dat het hierbij gaat om strafbare feiten die door hun aard reeds een ernstige verstoring van de openbare orde inhouden, maar ook om strafbare feiten die op zichzelf niet een dusdanige verstoring inhouden, maar door hun samenhang met andere strafbare feiten of de wijze waarop ze zijn gepleegd, wel een ernstige verstoring inhouden.<sup>93</sup> De wetgever noemt als voorbeeld jongeren die luidruchtig rondhangen in een wijk, de overlastbepalingen van de APV overtreden en in combinatie met vernielingen en bedreigingen waardoor bewoners zich niet meer veilig voelen in de buurt. Het gaat hierbij volgens de wetgever om strafbare feiten die bij herhaling worden gepleegd en waarvan de verwachting is dat ze zonder onmiddellijk ingrijpen opnieuw zullen worden gepleegd.<sup>94</sup>

In vergelijking met de bevelsbevoegdheid van de burgemeester valt op dat het bij de bevoegdheid van de officier van justitie moet gaan om een situatie waarbij sprake is van *ernstige* verstoring van de openbare orde en waarbij sprake is van *grote* vrees voor herhaling. Verder wordt bij de bevoegdheid van de officier van justitie onderscheid gemaakt tussen strafbare feiten die door hun aard reeds een ernstige verstoring van de openbare orde inhouden en strafbare feiten die in combinatie met andere strafbare feiten of de wijze waarop ze gepleegd zijn een ernstige verstoring inhouden. Uit het voorgaande vloeit voort dat als sprake is van een ernstig strafbaar feit ook een gedragsaanwijzing aan een *first offender* kan worden opgelegd, mits er vrees is voor herhaling.

De Rechtbank van Amsterdam oordeelde in een zaak over een door de officier van justitie op grond van art. 509hh lid 1 sub a Sv opgelegde gedragsaanwijzing dat sprake was van ernstige bezwaren, maar niet was gebleken van grote vrees voor herhaling.<sup>95</sup> Van belang was dat de betrokkene niet eerder voor een geweldsdelict was veroordeeld, dat niet is gebleken van andere omstandigheden op grond waarvan een grote vrees voor herhaling kan worden vastgesteld en dat de officier van justitie aan medeverdachten geen maatregel heeft opgelegd.

### 2.6.4. Strafbaar feit en ernstig belastend gedrag jegens personen

Op basis van art. 509hh lid 1 onder b Sv kan vervolgens een gedragsaanwijzing worden gegeven als sprake is van verdenking van een strafbaar feit waarbij vrees bestaat voor ernstig

<sup>92</sup> Rb. 's-Hertogenbosch 25 februari 2011, L/N BP8553.

<sup>93</sup> *Kamerstukken II* 2007/08, 31 467, nr. 3, p. 22.

<sup>94</sup> *Idem*, p. 22.

<sup>95</sup> Rb. Amsterdam 23 november 2011, NJFS 2012/60.

belastend gedrag van de verdachte jegens personen. Volgens de wetgever kan hierbij bijvoorbeeld worden gedacht aan een verdachte van eenvoudige mishandeling, die ernstig belastend gedrag jegens het slachtoffer of een getuige vertoont. Het belastend gedrag kan een nieuw strafbaar feit opleveren, maar dat hoeft niet.<sup>96</sup> De wetgever geeft aan dat op basis van dit artikelonderdeel ook een gedragsaanwijzing kan worden opgelegd aan een verdachte van huiselijk geweld.<sup>97</sup>

Bij het opleggen van een gedragsaanwijzing op grond van art. 509hh lid 1 onder b Sv hoeft geen sprake te zijn van ernstige vrees; wel moet sprake zijn van vrees voor ernstig belastend gedrag.

#### **2.6.5. Strafbaar feit en herhaald gevaar voor goederen**

Het derde en laatste geval waarin een gedragsaanwijzing kan worden gegeven, wordt gevormd door art. 509hh lid 1 onder c Sv. Het betreft de verdenking van een strafbaar feit waarmee vrees bestaat voor gedrag van de verdachte dat herhaald gevaar voor goederen oplevert. Volgens de wetgever moet hierbij met name worden gedacht aan mensen die herhaaldelijk (kleine) vernielingen plegen, zoals bijvoorbeeld hooligans die regelmatig de inboedel van stadions vernielen.

Bij toepassing van art. 509 hh lid 1 onder c Sv hoeft geen sprake te zijn van ernstige vrees of ernstig gevaar.

#### **2.6.6. Proportionaliteit**

Volgens de MvT moet de officier van justitie in elk concreet geval kunnen onderbouwen waarom de gedragsaanwijzing noodzakelijk en doeltreffend is. Ook moet de mate waarin de gedragsaanwijzing de vrijheid van de verdachte beperkt in verhouding staan tot de ernst van het geval.<sup>98</sup> Zoals hiervoor, in paragraaf 2.5.3, al is aangegeven komt een contactverbod alleen in aanmerking in zwaarwegende gevallen, waarin vrees bestaat dat de verdachte zich ernstig belastend gedraagt jegens een of meer bepaalde personen.

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer is ook ingegaan op de proportionaliteit van de gedragsaanwijzing. Door de minister is aangegeven dat de materiële werkingssfeer van de bevoegdheid beperkt is tot de gevallen van verdenking van bepaalde strafbare feiten, dat de gedragsaanwijzing aan een maximumduur gebonden is en dat de officier van justitie de gedragsaanwijzing aanpast indien nieuwe feiten of omstandigheden daartoe aanleiding geven.<sup>99</sup>

In tegenstelling tot de burgemeestersbevoegdheid is ten aanzien van de bevoegdheid van de officier van justitie niet expliciet de eis van herhaaldelijkheid in de wet opgenomen. In de MvT is wel aangegeven dat de voorgestelde gedragsaanwijzing mede bedoeld is voor verdachten die bij herhaling strafbare feiten plegen die de openbare orde verstoren. Ook bij verdachten van een strafbaar feit dat als zodanig of door de wijze waarop het is gepleegd de openbare orde ernstig verstoort, dan wel een verdachte ten aanzien van wie de vrees bestaat voor ernstig belastend gedrag jegens personen, doet zich dat gedrag volgens de wet-

<sup>96</sup> *Kamerstukken II 2007/08*, 31 467, nr. 3, p. 22.

<sup>97</sup> *Idem*, p. 22. De wetgever merkt hierbij op dat deze bevoegdheid moet worden onderscheiden van de bevoegdheid van de burgemeester een tijdelijk huisverbod op te leggen.

<sup>98</sup> *Idem*, p. 20.

<sup>99</sup> *Kamerstukken I 2009/10*, 31 467, nr. C, p. 17 en art. 509hh lid 6 Sv.

gever meestal reeds gedurende een bepaalde periode voor, voordat het als ernstig belastend gedrag wordt aangemerkt.<sup>100</sup>

### 2.6.7. Procedure en rechtsbescherming gedragsaanwijzing officier van justitie

De procedure bij het opleggen van een gedragsaanwijzing is veelal als volgt.<sup>101</sup> De verdachte van het strafbare feit wordt aangehouden en kan worden opgehouden voor verhoor en ander onderzoek (art. 61 Sv). Als inverzekeringstelling niet mogelijk is, moet de officier van justitie binnen de termijn van in beginsel zes uren overgaan tot het geven van een gedragsaanwijzing (art. 61 Sv). Als meer informatie nodig is dan die welke binnen de termijn van in beginsel zes uren verkregen kan worden, zal het moment van aanhouding worden uitgesteld. In veel gevallen zal de gedragsaanwijzing worden gegeven aan een persoon die reeds eerder vanwege vergelijkbare strafbare feiten met justitie in aanraking is geweest.

In art. 509hh lid 3 Sv zijn voorschriften opgenomen over de inhoud van de gedragsaanwijzing die verzekeren dat er bij de verdachte geen misverstanden kunnen bestaan over de inhoud van de gedragsaanwijzing en de periode gedurende waarvoor deze geldt, alsmede over de redenen die tot de gedragsaanwijzing hebben geleid. Dit is mede van belang omdat het opzettelijk handelen in strijd met de gedragsaanwijzing een misdrijf oplevert. Het horen van de verdachte is niet verplicht.

Als de rechter de verdachte veroordeelt tot een voorwaardelijke straf met een bijzondere (gedrags)voorwaarde en de verdachte gaat daartegen in beroep, blijft de gedragsaanwijzing van kracht totdat de periode waarvoor de officier van justitie de gedragsaanwijzing gegeven heeft is verstreken. Beroep heeft in beginsel opschortende werking zodat de voorwaardelijke straf nog niet kan worden ten uitvoer gelegd.<sup>102</sup> Om die reden kan de gedragsaanwijzing maximaal drie keer worden verlengd met een periode van maximaal negentig dagen. De rechter voor wie de verdachte gedagvaard is te verschijnen kan de gedragsaanwijzing opheffen indien hij van oordeel is dat niet of niet langer wordt voldaan aan de in het eerste lid gestelde voorwaarden voor het geven van de gedragsaanwijzing. Ook kan hij de gedragsaanwijzing wijzigen.

Tegen de gedragsaanwijzing en de verlenging kan beroep worden ingesteld bij de rechtbank waarop zo spoedig mogelijk wordt beslist.<sup>103</sup> In de raadkamerprocedure van art. 21 Sv e.v. toetst de rechtbank of aan de wettelijke voorwaarden is voldaan en of de gedragsaanwijzing proportioneel is.<sup>104</sup> Een goede onderbouwing en motivering van de gedragsaanwijzing door de officier van justitie is hierbij van groot belang.<sup>105</sup>

## 2.7 Samenloopregeling

In art. 172a lid 3 Gemw is de zogenaamde 'samenloopregeling' neergelegd. Als de officier van justitie een gebiedsverbod heeft opgelegd, kan de burgemeester aan deze persoon niet ook een gebieds- of groepsverbod opleggen. De samenloopregeling heeft enkel betrekking

<sup>100</sup> *Kamerstukken II 2007/08, 31 467, nr. 3, p. 21.*

<sup>101</sup> *Idem, p. 20-21.*

<sup>102</sup> De Wet voorwaardelijke sancties maakt directe uitvoerbaarheid mogelijk. Zie paragraaf 3.3.7.

<sup>103</sup> Art. 509hh lid 5 Sv.

<sup>104</sup> *Kamerstukken II 2007/08, 31 467, nr. 3, p. 21.*

<sup>105</sup> *Idem.*

op hetzelfde gebied en geldt niet voor gebiedsontzeggingen die door de burgemeester worden opgelegd krachtens de APV.<sup>106</sup>

## 2.8 Strafbepalingen Wet MBVEO

Naast een wijziging van de Gemeentewet en het Wetboek van Strafvordering omvat de Wet MBVEO eveneens een wijziging van het Wetboek van Strafrecht doordat nieuwe strafbepalingen zijn toegevoegd.

**TABEL 2.4: STRAFBEPALINGEN**

	GRONDSLAG	BEPALING
STRAFBAARSTELLING	141a Sr	Strafbaarstelling van het verschaffen van gelegenheid, middelen of inlichtingen tot het plegen van geweld tegen personen of goederen
	184a Sr	Strafbaarstelling overtreding gedragsaanwijzing in verband met vrees voor ernstig belastend gedrag van de verdachte jegens personen

### 2.8.1. Strafbaarstelling voorbereidende activiteiten

Volgens het nieuwe art. 141a Sr is het opzettelijk verschaffen van gelegenheid, middelen of inlichtingen tot het plegen van geweld tegen personen of goederen strafbaar. Deze strafbepaling is bij amendement in het wetsvoorstel opgenomen.<sup>107</sup> In de toelichting van het amendement is aangegeven dat het doel van het artikel is om opsporing van de hiervoor genoemde gedragingen in een vroeg stadium mogelijk te maken. Politie en Openbaar Ministerie kunnen op basis van een verdenking van deze gedragingen tot opsporing overgaan. Zij hoeven geen informatie te hebben over fysieke voorbereidende activiteiten, zoals het voorhanden hebben van voorwerpen die zijn bestemd tot het begaan van het misdrijf.<sup>108</sup> Door wijziging van art. 67 Sr is voorlopige hechtenis mogelijk.

Tijdens de behandeling in de Eerste Kamer is een voorbeeld gegeven van toepassing van het artikel.<sup>109</sup>

Openlijke geweldpleging door voetbalvandalen wordt vaak vooraf gegaan door afspraken tussen groepen voetbalvandalen. Kort van tevoren wordt door middel van bijvoorbeeld de verzending van SMS-berichten opgeroepen tot het plegen van openlijke geweldpleging op een bepaalde plaats en een bepaald tijdstip. Onder de voorgestelde strafbepaling van art. 141a Sr kunnen dergelijke berichten, maar ook de eraan voorafgaande telefonische afspraken of afspraken op websites, een misdrijf opleveren omdat het kan gaan om het 'opzettelijk gelegenheid, middelen of inlichtingen' verschaffen 'tot het plegen van geweld tegen personen of goederen'. Op grond van art. 141a Sr is dit gedrag strafbaar, ook als het geweld achterwege is gebleven.

Het belangrijkste verschil met de regeling van medeplichtigheid en uitlokking is, dat het voor strafbaarheid op grond van art. 141a Sr niet nodig is dat het beoogde gronddelict ook daadwerkelijk heeft plaats gevonden.

<sup>106</sup> *Kamerstukken I 2009/10*, 31 467, nr. E, p. 15.

<sup>107</sup> *Kamerstukken II 2008/09*, 31 467, nr. 23 (Amendement Zijlstra c.s.).

<sup>108</sup> *Idem*.

<sup>109</sup> *Kamerstukken I 2009/10*, 31 467, nr. C, p. 9.

### 2.8.2. Sancties op overtreding gedragsaanwijzing

Het niet naleven van een burgemeestersbevel is strafbaar op grond van art. 184 Sr. In dit artikel is bepaald dat het negeren van een ambtelijk gegeven bevel strafbaar is en een misdrijf oplevert. Er kan een gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden of een geldboete van de tweede categorie (€ 3.900) worden opgelegd.

Ook het niet naleven van een gedragsaanwijzing die is opgelegd door de officier van justitie levert een strafbaar feit op grond van art. 184 Sr op. Voor de overtreding van een gedragsaanwijzing op grond van art. 509 hh lid 1 onder b Sv is een speciale strafbepaling in het leven geroepen. Art. 184a Sr bepaalt dat overtreding van de betreffende gedragsaanwijzing wordt bestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of een geldboete van de derde categorie (€ 7.800). Bij het niet naleven van een gedragsaanwijzing op grond van art. 509hh lid 1 onder b, is ingevolge het gewijzigde art. 67 Sv inverzekeringstelling en voorlopige hechtenis mogelijk. Dit betekent eveneens dat aanhouding buiten heterdaad mogelijk is. Dat geldt niet bij overtredingen van een burgemeestersbevel: daarbij is aanhouding alleen mogelijk indien er sprake is van heterdaad.<sup>110</sup>

## 2.9 Conclusie

Op grond van de Wet MBVEO hebben burgemeesters sinds 1 september 2010 de bevoegdheid om een gebiedsverbod, een groepsverbod en/of een meldingsplicht op te leggen aan overlastveroorzakers. Aan ouders van 12-minners kan bovendien een begeleidingsplicht worden opgelegd. Voorwaarden daarvoor zijn dat er sprake moet zijn van herhaaldelijke verstoring van de openbare orde en van ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde.

De officier van justitie kan aan een verdachte een gedragsaanwijzing geven. Voorwaarde is dat er ernstige bezwaren bestaan jegens de verdachte en dat sprake is van verdenking van een strafbaar feit a) waardoor de openbare orde ernstig verstoord is en waarbij grote vrees bestaat voor herhaling, of b) in verband waarmee vrees bestaat voor ernstig belastend gedrag van de verdachte jegens een persoon of personen, of c) in verband waarmee vrees bestaat voor gedrag van verdachte dat herhaald gevaar voor goederen oplevert. De gedragsaanwijzing kan bestaan uit een gebiedsverbod, een contactverbod, een meldingsplicht of een hulpverleningsplicht.

Behalve bevoegdheden op grond van de Wet MBVEO hebben de burgemeester en de officier van justitie ook andere bevoegdheden om overlast te bestrijden. Deze worden in hoofdstuk 3 weergegeven.

---

<sup>110</sup> Art. 53 Sv.

## Overige bevoegdheden

### 3.1 Inleiding

De instrumenten van de Wet MBVEO worden beschouwd als een aanvulling op de reeds bestaande instrumenten.<sup>111</sup> Deze bestaande instrumenten bestrijding van (dreigende) ernstige overlast worden in dit hoofdstuk beschreven. Daarbij wordt onderscheid gemaakt naar rechtsgebied. In paragraaf 3.2 worden de bestuursrechtelijke instrumenten weergegeven, in paragraaf 3.3 de strafrechtelijke en ten slotte volgen in paragraaf 3.4 de civiele instrumenten.

### 3.2 Bestuursrecht

#### 3.2.1. Gemeentewet

De burgemeester is belast met de handhaving van de openbare orde en het toezicht op openbare samenkomsten en gemakkelikheden alsmede op de voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij gehorende erven.<sup>112</sup> Om aan deze taken invulling te kunnen geven, zijn in de Gemeentewet verschillende bevoegdheden aan de burgemeester toebedeeld.

**TABEL 3.1: BEVOEGDHEDEN BURGEMEESTER GEMEENTEWET**

BEVOEGDHEID	ART.	TOELICHTING
Last onder bestuursdwang	125 Gemw, 5:21 Awb	Bij overtreding van een wettelijk voorschrift kan het college of de burgemeester een herstelsanctie opleggen die bestaat uit een last om de overtreding geheel of gedeeltelijk te herstellen met daarbij de bevoegdheid van het bestuursorgaan om bij niet-naleving van die last zelf tot feitelijke uitvoer over te gaan.
Last onder dwangsom	125 Gemw, 5:31d Awb	Net als bij de last onder bestuursdwang wordt een herstelsanctie opgelegd die bestaat uit een last. In dit geval wordt aan de last de verplichting verbonden tot betaling van een geldsom bij niet-

<sup>111</sup> *Kamerstukken II 2007/08, 31 467, nr. 3, p. 25.*

<sup>112</sup> Artt. 172 en 174 Gemw.

		naleving van die last.
Aanwijzing veiligheidsrisicogebied en preventief fouilleren	151b Gemw, <sup>113</sup> APV	Als de raad daartoe de bevoegdheid aan de burgemeester heeft verleend kan hij een gebied aanwijzen als veiligheidsrisicogebied waarbinnen preventief gefouilleerd kan worden om onveiligheid door wapenbezit en –gebruik tegen te gaan.
Cameratoezicht	151c Gemw, APV	Als dat noodzakelijk is voor de handhaving van de openbare orde, waaronder tevens de algemene bestuurlijke voorkoming van strafbare feiten valt, mag de burgemeester besluiten tot het plaatsen van camera's voor toezicht op openbare plaatsen en voor publiek toegankelijke plaatsen. De burgemeester moet hiertoe de bevoegdheid hebben verkregen van de raad.
Bestuurlijke ophouding	154a Gemw, APV	Als de raad daartoe de bevoegdheid aan de burgemeester heeft verleend, mag de burgemeester bij dreiging van ernstige ongeregelheden personen op een bepaalde plaats onderbrengen. De bevoegdheid ziet op groepsgewijze verstoring van de openbare orde en er moet sprake zijn van oproerige beweging, andere ernstige wanorde-lijkheden of ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. <sup>114</sup>
Bestuurlijke boete overlast openbare ruimte	154b Gemw, APV <sup>115</sup>	De raad kan bij verordening bepalen dat overtreding van voorschriften van zijn verordeningen beboet kunnen worden. Het gaat hierbij om gevallen van geringe overlast. <sup>116</sup>
Dwangbevoegdheid	172 lid 2 Gemw, 12 Polw <sup>117</sup>	De burgemeester is bevoegd om door feitelijk, fysiek optreden dwang uit te oefenen om overtreding van wettelijke voorschriften ongedaan te maken of te verhinderen, als door die (dreigende) overtreding de openbare orde wordt verstoord of dreigt te worden verstoord. Bij uitoefening van de dwangbevoegdheid moet de burgemeester gebruik maken van de onder zijn gezag staande politie.
Lichte bevelsbevoegdheid	172 lid 3	Bij verstoring van de openbare orde of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Verschil met de noodbevelsbevoegdheid van art. 175 Gemw is dat een licht bevel in overeenstemming moet zijn met geldende regelgeving, terwijl een noodbevel daarvan mag afwijken. De bevoegd-

<sup>113</sup> Het voorstel tot wijziging van de Gemeentewet, de Wet wapens en munitie en de Politiewet is ingediend bij de Tweede Kamer en voorziet in verruiming van de mogelijkheden van preventieve fouilleren (voorstel d.d. 7-12-2011, *Kamerstukken II* 2011/12, 33 112, nrs. 1-4).

<sup>114</sup> Tekst en commentaar Gemeentewet, p. 175.

<sup>115</sup> Gemeenten kunnen in plaats van voor de bestuurlijke boete ook kiezen voor toepassing van de bestuurlijke strafbeschikking, artikel 257b Sv. Zie paragraaf 3.3.4. In de praktijk maken de meeste gemeenten gebruik van laatstgenoemde mogelijkheid.

<sup>116</sup> Tekst en commentaar Gemeentewet, p. 178.

<sup>117</sup> Polw: Politiewet 1993.



		heid is ook licht in vergelijking met de burge-meestersbevoegdheden van de Wet MBVEO omdat het daarbij gaat om bevoegdheden voor een langere termijn die de uitoefening van grond-rechten meer ingrijpend kunnen inperken dan de lichte bevelsbevoegdheid. <sup>118</sup>
Bevelsbevoegdheid/Toezicht op openbare bijeenkomsten	174 lid 2	Als het gaat om openbare samenkomsten en gemakkelikheden en voor het publiek openstaande gebouwen en bijbehorende erven heeft de burgemeester een taak die ruimer is dan de enkele handhaving van de openbare orde. Het gaat tevens om de bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de burger in incidentele gevallen en op bepaalde plaatsen. <sup>119</sup> Bij de uitoefening van dit toezicht is de burgemeester bevoegd de bevelen te geven die met het oog op de bescherming van veiligheid en gezondheid nodig zijn. Deze bevelen moeten net als bij de lichte bevelsbevoegdheid in overeenstemming zijn met geldende regelgeving en moeten zich richten op concrete, zich direct aandienende, situaties die de veiligheid of de gezondheid bedreigen. <sup>120</sup>
Sluiten woning c.a.	174a Gemw (Wet Victoria)	De burgemeester is bevoegd een woning, een niet voor het publiek toegankelijk lokaal of een bijbehorend erf te sluiten indien zich rond die woning ernstige overlast voordoet waardoor de openbare orde wordt verstoord. De bevoegdheid is bedoeld als ultimum remedium. <sup>121</sup>
Noodbevel	175 Gemw	In lokale noodsituaties, of in geval van vrees daarvoor, kan de burgemeester ingrijpen door aan burgers, instellingen, bedrijven etc. de bevelen te geven die hij nodig acht om de openbare orde te handhaven of gevaar te beperken. <sup>122</sup> Het moet gaan om een buitengewone situatie waarin vergaande maatregelen nodig zijn om de openbare orde te handhaven of te herstellen of gevaar te keren. Te denken valt aan evenementen, (dreigende) grote ongeregelde heden, rampen, enzovoort. <sup>123</sup> De voorschriften van de Grondwet en verdagen moeten in acht worden genomen; van andere wettelijke voorschriften mag worden afgeweken.
Noodverordening	176 Gemw	De burgemeester mag bij noodsituaties ingrijpen door de algemeen verbindende voorschriften te

<sup>118</sup> Cammelbeeck en Kummeling 2011, p. 214.

<sup>119</sup> Idem, p. 225.

<sup>120</sup> Idem, p. 226.

<sup>121</sup> Informatie over de toepassing van deze bevoegdheid is te vinden in de Handreiking aanpak woonoverlast en verloedering 2011.

<sup>122</sup> Cammelbeeck en Kummeling 2011, p. 214., p. 231.

<sup>123</sup> Idem, p. 232.

		geven die hij nodig acht ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar. In tegenstelling tot noodbevelen die naar hun aard een eenmalige en onmiddellijke werking hebben, zijn noodverordeningen voor herhaalde toepassing vatbaar en kunnen deze voor een bepaalde tijd een normencomplex opleggen aan een onbepaalde groep personen. <sup>124</sup>
Bestuurlijke ophouding in noodsituatie	176a Gemw	In noodsituaties kan de burgemeester onder bepaalde voorwaarden groepen ordeverstoorders bestuurlijk laten ophouden. De bevoegdheid ziet op alle (in potentie) ordeversturende gebeurtenissen met een grootschalig, ernstig karakter. <sup>125</sup>

De lichte bevelsbevoegdheid wordt in de praktijk vaak gebruikt voor het opleggen van gebiedsverboden. Deze mogelijkheid kan ook bestaan op grond van de APV (zie paragraaf 3.2.3). Als in de APV de bevoegdheid tot het opleggen van een gebiedsverbod is opgenomen, mag in beginsel geen gebruik meer worden gemaakt van de bevoegdheid van art. 172 lid 3 Gemw.<sup>126</sup> Toepassing van art. 172 lid 3 Gemw zou wel aan de orde kunnen zijn als de APV niet alle ordeaanrakingen dekt die de burgemeester wil aanpakken.<sup>127</sup> Uit eerder onderzoek blijken de volgende knelpunten te bestaan bij het opleggen van gebiedsverboden:<sup>128</sup>

- Voorafgaand aan het opleggen van een gebiedsverbod moet de betrokkene worden gehoord. Bij bijvoorbeeld uitgaansoverlast is soms sprake van de behoefte een persoon meteen te verwijderen en een gebiedsverbod op te leggen;
- De lichte bevelsbevoegdheid is alleen voor incidentele gebiedsverboden waarbij het onduidelijk is voor welke termijn een dergelijk verbod kan gelden. Omdat het bij art. 172 lid 3 Gemw gaat om sancties ter onmiddellijk herstel van de openbare orde, kan de lengte van de sanctie slechts van korte duur zijn.<sup>129</sup> Bij reguliere herstelsancties, gebiedsverboden op grond van de APV kan de duur langer zijn.<sup>130</sup> Verschillende gemeenten hanteren in hun APV's verschillende termijnen en de rechtspraak over zowel gebiedsverboden op grond van art. 172 lid 3 en die op grond van de APV is casuïstisch<sup>131</sup>;
- Er bestaat onduidelijkheid over de grootte van het gebied dat als verboden gebied wordt aangewezen.

De lichte bevelsbevoegdheid wordt niet enkel gebruikt voor het opleggen van gebiedsverboden. De gemeente Rotterdam bijvoorbeeld baseert op dit artikel in combinatie met art. 12 Politiewet 1993, het *verstoren c.q. de persoonsgerichte aanpak* van hooligans.<sup>132</sup> Onder

<sup>124</sup> Idem, p. 231.

<sup>125</sup> Idem, p. 237.

<sup>126</sup> HR 11 maart 2008, *LJN* BB4096, *AB* 2008, 163 en Rb. Amsterdam 13 januari 2009, *LJN* BH5041.

<sup>127</sup> Brouwer en Schilder 2007, p. 160.

<sup>128</sup> Muller e.a. 2008, p. 156.

<sup>129</sup> Brouwer en Schilder 2007, p. 159 en Vz ARRS 26 augustus 1992, *AB* 1993, 104.

<sup>130</sup> Brouwer en Schilder 2007, p. 161.

<sup>131</sup> Rb Amsterdam 19 januari 1996, *Gst.* 1996, 7027, 2 (verblijfsverbod van 14 dagen in strijd met lichte bevelsbevoegdheid), Rb Rotterdam (voorzieningenrechter) 6 september 2002, *Gst.* 7176, nr. 4 (gebiedsontzegging van 6 maanden disproportioneel en onvoldoende onderbouwd), Rb Rotterdam 23 februari 2005, *Gst.* 2005, 7330, 84 (verblijfsontzegging 12 weken disproportioneel).

<sup>132</sup> Project Hand in Hand. Zie de brief van burgemeester Aboutaleb aan de raad d.d. 16 februari 2010.

de persoonsgerichte aanpak wordt verstaan het realiseren van een op maat gesneden aanpak in een combinatie van zorg en harde aanpak.<sup>133</sup>

Gepleit is wel voor het meer gebruiken van de last onder dwangsom bij de handhaving van de openbare orde. Bij zogenoemde *first offenders* zou deze last onder dwangsom preventief ingezet kunnen worden. Van de mogelijkheid van de (preventieve) last onder dwangsom wordt onder andere gebruik gemaakt om overlast tijdens de jaarwisseling te voorkomen.<sup>134</sup>

### 3.2.2. Bijzondere wetten

Naast de bevoegdheden in de Gemw zijn voor de burgemeester ook openbare ordebevoegdheden in bijzondere wetten opgenomen. In onderstaande tabel is een overzicht opgenomen. In dit overzicht zijn niet enkel bevoegdheden opgenomen die een directe bijdrage leveren aan het tegengaan van overlast, maar ook instrumenten die dit op indirecte wijze doen.<sup>135</sup>

**TABEL 3.2: BEVOEGDHEDEN BURGEMEESTER BIJZONDERE WETTEN**

BEVOEGDHEID	WET	TOELICHTING
Sluiting woning c.a. wegens drugshandel	13b Opiumwet (Wet Damocles)	Bij overtreding van een wettelijk voorschrift kan het college of de burgemeester een herstelsanctie opleggen die bestaat uit een last om de overtreding geheel of gedeeltelijk te herstellen met daarbij de bevoegdheid van het bestuursorgaan om bij niet-naleving van die last zelf tot feitelijke uitvoer over te gaan.
Beheer of onteigening gesloten panden	Wet Victor	De bevoegdheid om gesloten panden in beheer te geven of te nemen, of als laatste stap te onteigenen.
Stellen voorwaarden aan manifestaties	Wet openbare manifestaties, APV	De bevoegdheid om ter bestrijding van wanorde-lijkheden of ter bescherming van de (volks)gezondheid en het verkeersbelang voorwaarden stellen aan de organisatoren van manifestaties
Inbewaringstelling	Wet BOPZ	De bevoegdheid tot inbewaringstelling van een persoon die onmiddellijk en dreigend gevaar veroorzaakt wegens zijn geestesgesteldheid;
Integriteitsbeoordeling	Wet Bibob	De bevoegdheid op basis van de Wet Bevordering Integriteitsbeoordeling Openbaar Bestuur (Bibob) om vergunning te weigeren of in te trekken of een subsidie of gunning van een opdracht te weigeren als wordt vermoedt dat de aanvrager de vergunning, subsidie of opdracht gebruikt voor het plegen van strafbare feiten of het benutten van uit strafbare feiten verkregen geld.

<sup>133</sup> Vijfjarenactieprogramma Veiligheid, Rotterdam 2010-2014, p. 1.

<sup>134</sup> Brouwer en Ruigrok 2010.

<sup>135</sup> De Wet Bibob kan bijdragen aan het verminderen van overlast doordat een preventieve toets plaatsvindt bij vergunningen, subsidies of opdrachten. Om overlast en criminaliteit rondom coffeeshops tegen te gaan wordt bijvoorbeeld onder andere ingezet op een intensivering van de screening van coffeeshops met behulp van de Wet Bibob.

Sluiting overlastgevende panden	Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (Rotterdamwet)	Deze wetbundelt enkele voorgestelde maatregelen waarmee de grote steden en met name de gemeente Rotterdam aan de slag kunnen gaan om de grootstedelijke problemen op te lossen. Meer in het bijzonder beoogt het wetsvoorstel versterking van het vestigings- en investeringsklimaat voor ondernemingen en de aanpak van de woonproblematiek. Het geeft grote steden meer mogelijkheden om het economische klimaat te versterken, de huisvesting van bepaalde inkomensgroepen te reguleren en overlastgevende panden te sluiten. <sup>136</sup>
Huisverbod	Wet tijdelijk huisverbod	De burgemeester is bevoegd een huisverbod op te leggen aan degene van wie een (ernstige) dreiging van huiselijk geweld uitgaat.
Tegengaan alcoholmisbruik	Drank- en Horecawet, APV	Op 22 mei 2012 heeft de Eerste Kamer ingestemd met het voorstel voor een nieuwe Drank- en Horecawet. De wet treedt op 1 januari 2013 in werking. De burgemeester wordt bevoegd voor de vergunningverlening en het toezicht op de naleving van de wet. Op grond van de wet krijgt de gemeenteraad de bevoegdheid om middels vaststelling van een verordening de toegangsleeftijden te koppelen aan de sluitingstijden in de horeca en prijsacties in de vorm van happy hours of stuntprijzen te reguleren. Ook krijgt de burgemeester de bevoegdheid een vergunning te schorsen. Met deze bevoegdheden kan met alcoholgebruik gepaard gaande overlast worden tegengegaan. <sup>137</sup>

### 3.2.3. Algemene plaatselijke verordening

Op grond van art. 149 Gemw stelt de raad de verordeningen vast die hij in het belang van de gemeente nodig oordeelt.

In artikel 172a Gemw is uitdrukkelijk bepaald dat de bevelsbevoegdheden die de burgemeester heeft op basis van artikel 172 lid 3 Gemw en gemeentelijke verordeningen intact blijven. In de Wet MBVEO is bovendien bepaald dat art. 122 Gemw, waarin is geregeld dat bepalingen van gemeentelijke verordeningen vervallen bij inwerkingtreding van een hogere regeling die dezelfde materie bestrijkt, niet van toepassing is op de bepalingen van gemeentelijke verordeningen die voorzien in de bevoegdheid van de burgemeester om bevelen te geven ter handhaving van de openbare orde.

Alle gemeenten kennen een APV waarin specifieke bepalingen kunnen worden opgenomen om op lokale openbare ordeproblemen te voorkomen dan wel te bestrijden. Om een aantal van de in de Gemeentewet opgenomen bevoegdheden te kunnen uitoefenen moet een basis in de APV worden gecreëerd (zie tabel 3.3). De model-APV van de VNG bevat verschillende bepalingen in het kader van de handhaving van de openbare orde. Veel gemeenten

<sup>136</sup> Stb. 2005, 726.

<sup>137</sup> Kamerstukken I 2010/11, 32 022 (A).

volgen het model van de APV, waarbij het mogelijk is specifieke bepalingen in verband met de lokale situatie toe te voegen. Het model van de VNG verstrekt derhalve geen volledig overzicht van alle mogelijke openbare ordebepalingen.

In onderstaande tabel is een niet-limitatief overzicht opgenomen van openbare ordebepalingen die gemeenten in de APV kunnen opnemen.

**TABEL 3.3: OPENBARE ORDEBEPALINGEN APV**

BEVOEGDHEID	TOELICHTING
Genotsmiddelenverbod	Het verbod om in bepaalde delen van de gemeente alcohol, qat of softdrugs te gebruiken.
Gebiedsverbod	Verbod om zich in deel van de gemeente en op bepaalde tijdstippen te bevinden.
Overlastgebied en groepsverbod	Na aanwijzing overlastgebied opleggen van groepsverbod: verbod zich in een overlastgebied op te houden in een groep van meer dan vier personen als dit leidt tot verstoring van de openbare orde.
Samenscholingsverbod	Het verbod op een openbare plaats deel te nemen aan een samenshooling, onnodig op te dringen of door uitdagend gedrag aanleiding te geven tot wanordelijkheden
Verwijderingsbevel	Verplichting aan een persoon om op bevel van een ambtenaar van de politie zijn weg te vervolgen of zich in de door hem aangewezen richting te verwijderen.
Voetbal	Gemeenten met een BVO kunnen verschillende bepalingen in de APV opnemen: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kennisgeving/vergunning voor wedstrijden van de BVO</li> <li>▪ Stadionomgevingsverbod (variant van het gebiedsverbod)</li> </ul>
Mosquito	De mosquito is een apparaatje dat een hinderlijke hoge pieptoon produceert die alleen voor jongeren tot ongeveer 25 jaar hoorbaar is. <sup>138</sup>

De duur van de gebiedsverboden die gemeenten in de APV opnemen varieert, zie ook hetgeen hierover in paragraaf 3.2.1 is vermeld.

Tabel 3.4 bevat een overzicht van de verschillen tussen de gebiedsverboden die kunnen worden opgelegd op grond van de Gemeentewet, de APV en de Wet MBVEO.<sup>139</sup>

<sup>138</sup> De VNG heeft een modelbepaling voor de APV en een handreiking opgesteld. Mosquito: Handreiking en APV-bepaling 2010.

<sup>139</sup> De exacte duur van gebiedsverboden op grond van de Gemeentewet en APV is afhankelijk van de omstandigheden van het geval en hetgeen in de APV staat vermeld. De jurisprudentie is casuïstisch. Zie ook par. 3.2.1.

**TABEL 3.4: GEBIEDSVERBODEN DOOR BURGEMEESTER**

	GEMEENTEWET	APV	WET MBVEO
<b>GRONDSLAG</b>	Art. 172 lid 3	Regeling in APV	Art. 172a
<b>SOORT</b>	Onmiddellijke handhaving openbare orde	Reguliere handhaving openbare orde	Reguliere handhaving openbare orde
<b>CRITERIA</b>	- Verstoring van de openbare orde of ernstige vrees daarvoor - Bevel is noodzakelijk voor de handhaving van de openbare orde	De criteria zijn afhankelijk van de formulering van de APV-bepaling.	1. Herhaaldelijke verstoring openbare orde door: a. persoon die individueel de openbare orde heeft verstoord, of b. persoon die groepsgewijs de openbare orde heeft verstoord, of c. persoon die bij groepsgewijze verstoring een leidende rol had 2. Ernstige vrees voor verdere verstoring openbare orde
<b>DUUR</b>	Beperkt	Ruimer dan op grond van art. 172 lid 3 Gemw. In de APV is bepaald hoe lang het gebiedsverbod geldt.	Ruimer dan ogv art. 172 lid 3 Gemw en de APV, namelijk maximaal drie maanden waarbij drie maal verlengd mag worden met drie maanden.
<b>VERLENGING</b>	Alleen als dat noodzakelijk is in verband met de onmiddellijke handhaving van de openbare orde	De APV bevat veelal een regeling over verlenging.	Drie maal met drie maanden. In totaal kan dus een gebiedsverbod van een jaar worden opgelegd.

### 3.3 Strafrecht

#### 3.3.1. Inleiding

Op basis van het strafrecht is een repressieve aanpak van overlast mogelijk door de rechter, het OM en de burgemeester. Overlastveroorzakers kunnen wegens het plegen van een strafbaar feit worden vervolgd en berecht. Verstoring van de openbare orde levert veelal een strafbaar feit op. In onderstaande tabel is een niet uitputtend overzicht gegeven van mogelijke strafbare feiten die door overlastveroorzakers gepleegd kunnen worden.

**TABEL 3.5: STRAFBARE FEITEN**

Openlijke geweldpleging	141 Sr
Vorbereiding (openlijke) geweldpleging	141a Sr
Vernieling	171 Sr; 305-354a Sr
Mishandeling	300-306 Sr
Straatschenderij (baldadigheid)	424 Sr
Valse naam	435 Sr
ID-plicht	447e Sr
Openbare dronkenschap	253 Sr

Bevinden op verboden grond	461 Sr
In dronkenschap orde verstoren	426 Sr
Vuurwerk voorhanden openbare plaats	1.2.4 Vuurwerkbesluit
Vuurwerk afsteken (geen gevaar)	2.3.6 Vb
Verboden vuurwerk voorhanden	1.2.2 Vb
Hinderlijk volgen c.q. belemmeren	426 bis Sr
Rumoer of burengerucht	431 Sr

Het OM heeft aanwijzingen en richtlijnen voor strafvordering vastgesteld. Specifiek voor de handhaving van de openbare orde kent het strafrecht ook bevoegdheden van preventieve aard. In de volgende paragrafen wordt hierop ingegaan.

### 3.3.2. Politiewet 1993

Art. 2 Politiewet 1993 bepaalt dat de politie tot taak heeft in ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven. Volgens de Hoge Raad bevat het artikel een algemene taakomschrijving voor de politie en kan het niet worden aangemerkt als een wettelijk voorschrift op basis waarvan vorderingen of bevelen kunnen worden gegeven waaraan op straffe van overtreding van art. 184 lid 1 Sr moet worden voldaan. Wel kan art. 2 Politiewet 1993 volgens de Hoge Raad worden aangemerkt als wettelijk voorschrift ter uitvoering waarvan de in art. 184 Sr bedoelde ambtenaren handelingen kunnen ondernemen waarvan het beletten, belemmeren of vrijdelen overtreding van art. 184 lid 1 Sr kan opleveren.<sup>140</sup> In de model-APV van de VNG is nu in verschillende artikelen de bevelsbevoegdheid van de politie gespecificeerd. Het niet opvolgen van deze bepalingen is strafbaar gesteld in hoofdstuk 6 APV.<sup>141</sup> Bij het negeren van een politiebevel wordt nu vervolgd op basis van de APV in plaats van art. 184, lid 1 Sr. Het negeren van een burgemeestersbevel is wel strafbaar volgens art. 184 Sr. Als in de APV aan de burgemeester een afgebakende bevelsbevoegdheid wordt geattribueerd kan de burgemeester die vervolgens mandateren aan de aan hem ondergeschikte politie.<sup>142</sup>

### 3.3.3. Dwangmiddelen

De burgemeester heeft op grond van art. 172 lid 2 Gemw de bevoegdheid om strafbare feiten te beletten of te beëindigen waardoor de openbare orde wordt verstoord.<sup>143</sup> In het Wetboek van Strafvordering zijn verschillende dwangmiddelen opgenomen, die ook effectief zijn om strafbare feiten te beletten of te beëindigen. Gedacht kan worden aan aanhouding en inverzekeringstelling en aan art. 67a lid 1 sub b, jo lid 2 sub 2e en 3e Sv (voorkomen recidive) en art. 51 lid 3 en 52 lid 3 Wet Wapens en Munitie (betreffende onderzoek in auto's en aan de kleding in veiligheidsrisicogebieden). Vergelijkbare bevoegdheden zijn er bij de bijzondere opsporingsbevoegdheden in het kader van de bestrijding van terroristische misdrijven.<sup>144</sup> Ook erg belangrijk met het oog op het voorkomen of stoppen van de verstoring van de openbare orde door middel van strafbare feiten is de bevoegdheid van art. 80 Sv op basis waarvan de rechter aan de schorsing van de voorlopige hechtenis voorwaarden kan verbinden. Ook het opleggen van een verbod of een meldingsplicht is mogelijk. Voorwaarde bij toepassing van dit artikel is echter dat sprake moet zijn van ernstige bezwaren ter zake van een strafbaar feit waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten. Ook moet er een grond

<sup>140</sup> HR 29 januari 2008, LJV BB4108, AB 2008, 147 (m nt. Brouwer en Schilder).

<sup>141</sup> Kamerstukken II 2011/12, 29 628, nr. 292.

<sup>142</sup> Brouwer en Jacobs 2012, p. 1449.

<sup>143</sup> Corstens en Reijntjes 2006, p. 10.

<sup>144</sup> Zie bijvoorbeeld art. 126zq, 126zr en 126zs Sv.

aanwezig zijn voor voorlopige hechtenis op basis van art. 67a Sv.<sup>145</sup> De voorlopige hechtenis kan lang duren.<sup>146</sup>

### 3.3.4. Strafbeschikking

De Wet OM-afdoening geeft het OM de mogelijkheid overtredingen en misdrijven, waarop maximaal zes jaar gevangenisstraf staat, buiten de rechter om af te doen.<sup>147</sup> Een strafbeschikking kan uit verschillende straffen, maatregelen en aanwijzingen bestaan, zoals een geldboete, een taakstraf, een ontzegging van de bevoegdheid motorrijtuigen te besturen, een schadevergoedingsmaatregel voor het slachtoffer en een gedragsaanwijzing, zoals een stadionverbod.<sup>148</sup> Om een taakstraf of een aanwijzing als een stadionverbod te kunnen geven geldt als voorwaarde dat de verdachte ten behoeve van het vaststellen van zijn identiteit medewerking verleent aan het nemen van een of meer vingerafdrukken of een identiteitsbewijs ter inzage aanbiedt als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht.<sup>149</sup> Bij veel van de sancties geldt de verplichting de verdachte te horen voorafgaand aan het uitvoeren van de strafbeschikking.<sup>150</sup> Bij onder andere het geven van een gedragsaanwijzing geldt bovendien dat de verdachte zich bereid moet verklaren zich aan de aanwijzing te houden.<sup>151</sup> Een gedragsaanwijzing kan voor maximaal één jaar worden opgelegd.<sup>152</sup>

Naast de OM-strafbeschikking zijn er ook de Politiestrafbeschikking (PSB) en de Bestuurlijke strafbeschikking (BSB) voor overlast (art. 257b Sv). Onder de BSB overlast wordt verstaan een door een buitengewoon opsporingsambtenaar (in dienst van of werkzaam voor een gemeente die heeft gekozen voor de bestuurlijke strafbeschikking en dit heeft gemeld bij het parket van het arrondissement waarin de gemeente is gelegen) op grond van art. 257b Sv uitgevaardigde strafbeschikking met betrekking tot een overlastfeit.<sup>153</sup>

De strafbeschikkingsbevoegdheid wordt gefaseerd ingevoerd. Niet voor alle misdrijven waarop maximaal zes jaar gevangenisstraf staat en alle overtredingen kan op dit moment een strafbeschikking worden uitgevaardigd. Ook kunnen nog niet alle sancties waarin de wet voorziet, worden opgelegd. Voorlopig zal daarom de transactie nog naast de strafbeschikking blijven bestaan.<sup>154</sup>

Dit jaar zal de ZSM-aanpak<sup>155</sup> landelijk worden toegepast. Doel van deze aanpak is om veelvoorkomende criminaliteit daadkrachtig, snel, passend en efficiënt aan te pakken.<sup>156</sup> ZSM maakt het mogelijk om eenvoudige zaken direct af te doen door politie en OM zelf in samenwerking met verschillende ketenpartners. Daarbij wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de OM-strafbeschikking. De ZSM-aanpak<sup>157</sup> kan zo een effectief instrument zijn

<sup>145</sup> Brouwer en Schilder 2009, p. 92.

<sup>146</sup> Art. 63 ev Sv.

<sup>147</sup> *Stb.* 2006, 330.

<sup>148</sup> Art. 257a lid 2 en 3 Sv.

<sup>149</sup> Art. 257a lid 4 Sv.

<sup>150</sup> Art. 257c lid 1 en 2 Sv.

<sup>151</sup> Art. 257c lid 1 Sv.

<sup>152</sup> Art. 257a lid 3 sub e Sv.

<sup>153</sup> Aanwijzing OM-afdoening 2012.

<sup>154</sup> Aanwijzing OM-afdoening 2012. Met een strafbeschikking kan het OM vervolgen en bestraffen, terwijl bij een transactie vervolging wordt voorkomen.

<sup>155</sup> Zo Selectief, Snel, Simpel, Slim, Samen Mogelijk.

<sup>156</sup> <http://www.om.nl/onderwerpen/zsm/@158586/factsheet-zsm/>

<sup>157</sup> Zo Selectief, Snel, Simpel, Slim, Samen Mogelijk.



voor de overheid om een lik op stuk-beleid te voeren met betrekking tot veel voorkomende en overlast veroorzakende criminaliteit.<sup>158</sup>

### 3.3.5. Rechterlijk bevel ter handhaving van de openbare orde

Op basis van art. 540-550 Sv kan de rechter-commissaris bij verstoring van de openbare orde een bevel geven om herhaling te voorkomen. Toepassing van deze artikelen bleek in de praktijk op bezwaren te stuiten. De procedure was arbeidsintensief en niet goed toegesneden op de verwerking van grote aantallen verdachten tegelijkertijd in geval van grootschalige ordeverstoringen. Bovendien bleek de naleving van het rechterlijk bevel niet goed te kunnen worden gecontroleerd.<sup>159</sup> In verband met deze bezwaren is de regeling in 2000 in verband met de komst van het EK voetbal naar Nederland op een aantal punten aangepast.<sup>160</sup> Onder andere is niet meer vereist dat het rechterlijk bevel alleen kan worden gegeven in gevallen waarin voorlopige hechtenis niet is toegestaan, waardoor de regeling ook van toepassing is op zwaardere strafbare feiten. Ook kan de rechter-commissaris sinds de wijziging desgewenst meteen overgaan tot inverzekeringstelling. Deze inverzekeringstelling is gekoppeld aan een rechterlijke afdoening.<sup>161</sup>

Om art. 540 ev Sv te kunnen toepassen moet sprake zijn van ontdekking op heterdaad van een strafbaar feit, een overtreding of misdrijf, waardoor de openbare orde ernstig is aangetast. Voorwaarde is dat er gewichtige bezwaren bestaan tegen de verdachte, hetgeen inhoudt dat er sprake moet zijn van een hoge mate van waarschijnlijkheid dat de verdachte het feit waarvan hij of zij verdacht wordt ook daadwerkelijk heeft begaan.<sup>162</sup> Met gewichtige bezwaren wordt hetzelfde bedoeld als met ernstige bezwaren in art. 67 lid 3 Sv. Er moet meer zijn dan een redelijk vermoeden van schuld; een vage verdenking volstaat niet.<sup>163</sup> Bovendien is vereist dat de verdachte zijn bereidheid moet uitspreken tot naleving van het bevel.<sup>164</sup>

Uit een evaluatieonderzoek blijkt dat het gewijzigde art. 540 ev Sv onbekend en ongebruikt is gebleven. Het instrument zou in de rechtspraak geen toegevoegde waarde hebben boven reeds bestaande dwangmiddelen en voorzieningen, zoals de voorlopige hechtenis, de schorsing (onder voorwaarden) van de voorlopige hechtenis of het stadionverbod.<sup>165</sup>

### 3.3.6. Rechterlijke vrijheidsbeperkende maatregelen

Op 1 april 2012 is de Wet rechterlijke vrijheidsbeperkende maatregelen in werking getreden.<sup>166</sup> Het doel van deze wet is het onmiddellijk herstellen van de rechtsorde, dat wil zeggen het onmiddellijk doen stoppen van het strafbare en ernstig belastend gedrag van de dader ten aanzien van zijn omgeving (personen en/of goederen). Als een rechter een dader veroordeelt wegens een strafbaar feit kan hij een gebiedsverbod, contactverbod of meldplicht opleggen.<sup>167</sup> Deze vrijheidsbeperkende maatregel kan ambtshalve of op vordering van de officier van justitie voor maximaal twee jaar worden opgelegd.<sup>168</sup> De rechter kan de

<sup>158</sup> Kwakman 2012, p. 188 ev. Kwakman wijst overigens ook op naar zijn mening grote nadelen van deze aanpak.

<sup>159</sup> Mein en Hartmann 2004, p. 8.

<sup>160</sup> *Stb.* 2000, 174.

<sup>161</sup> Mein en Hartmann 2004, p. 8.

<sup>162</sup> Panholzer 1975, p. 5.

<sup>163</sup> *Kamerstukken II* 1999/00, 26 825, nr. 5, p. 24.

<sup>164</sup> Art. 543 lid 2 Sv.

<sup>165</sup> Mein en Hartmann 2004, p. 23.

<sup>166</sup> *Stb.* 2011, 546.

<sup>167</sup> Art. 38v lid 1 en 2 Sr.

<sup>168</sup> Art. 38v lid 3 Sr.

maatregel onder bepaalde voorwaarden onmiddellijk uitvoerbaar verklaren.<sup>169</sup> Hoger beroep heeft dan geen schorsende werking.<sup>170</sup> De maatregel kan in plaats van of samen met andere straffen en maatregelen worden opgelegd.<sup>171</sup>

### 3.3.7. Voorwaardelijke veroordeling en voorwaardelijke invrijheidstelling

Op 1 april 2012 is eveneens de Wet voorwaardelijke sancties in werking getreden.<sup>172</sup> Doel van de wet, die onder meer een wijziging van art. 14a ev Sr behelst, is het terugdringen van criminaliteit en het voorkomen van herhaling. Hierbij wordt ingezet op een persoonsgerichte aanpak door middel van het verbinden van gedragsbeïnvloedende voorwaarden aan de voorwaardelijke veroordeling of een voorwaardelijke invrijheidstelling. Waar de Wet rechterlijke vrijheidsbeperkende maatregelen ziet op het herstel van de geschonden rechtsorde, ziet deze wet op het doorbreken van criminele gedragspatronen.

De essentie van de nieuwe regeling van de voorwaardelijke veroordeling betreft het volgende:

- De bijzondere voorwaarden worden expliciet wettelijk vastgelegd;
- Het OM krijgt de mogelijkheid om snel in te grijpen als de voorwaarden niet worden nageleefd (of als daar sterke aanwijzingen voor zijn);
- De rechter kan de door hem opgelegde voorwaarden dadelijk uitvoerbaar verklaren. Dit betekent dat de veroordeelde de voorwaarden moet naleven en ook onder reclasseringstoezicht staat, ongeacht of hij tegen zijn veroordeling beroep heeft aangekend;
- De leerstraf wordt als taakstraf opgeheven en wordt als voorwaarde toegevoegd aan de voorwaarden bij de voorwaardelijke veroordeling.

Voor de toepassing geldt een aantal algemene voorwaarden (tijdens de proeftijd mag de verdachte zich niet schuldig maken aan een strafbaar feit, de verdachte moet medewerking verlenen om zijn identiteit te kunnen vaststellen en aan eventueel reclasseringstoezicht op het naleven van de voorwaarden).<sup>173</sup> Naast deze algemene voorwaarden is een opsomming gegeven van bijzondere voorwaarden die de rechter aan de veroordeling kan verbinden of het openbaar ministerie aan de voorwaardelijke invrijheidstelling. Onder andere een contactverbod, gebiedsverbod, locatiegebod of meldplicht behoren tot de mogelijkheden.<sup>174</sup> Voor de inwerkingtreding van de wet werd al gebruik gemaakt van de mogelijkheid dergelijke verboden etc. op te leggen.<sup>175</sup> Deze voorwaarden gelden gedurende de proeftijd. Bij een voorwaardelijke veroordeling bedraagt die maximaal drie jaar, behalve als er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde opnieuw een misdrijf zal begaan tegen, of gevaar veroorzaakt voor, de onaantastbaarheid van het lichaam van één of meer personen. In dat geval kan de proeftijd ten hoogste tien jaar bedragen.<sup>176</sup> Bij een voorwaardelijke invrijheidstelling duurt de proeftijd minimaal een jaar en is voor het overige gelijk aan de periode waarvoor de voorwaardelijke invrijheidstelling wordt verleend.<sup>177</sup>

<sup>169</sup> Art. 38v lid 4 Sv: als er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de verdachte opnieuw een strafbaar feit pleegt of zich belastend gedraagt jegens een bepaalde persoon of bepaalde personen.

<sup>170</sup> Art. 38v lid 4 Sr.

<sup>171</sup> Art. 38v lid 6 Sr.

<sup>172</sup> *Stb.* 2011, 545.

<sup>173</sup> Artt. 14a lid 1 en 15a lid 1 Sr.

<sup>174</sup> Artt. 14c lid 1 en 2 en art. 15a lid 1 en 2 Sr.

<sup>175</sup> Zie bijvoorbeeld HR 7 juli 2009, *LJN* BH9027 (Oplegging stadionverbod in verband met bestorming ADO-supportershomes door Ajax-supporters).

<sup>176</sup> Art. 14b Sr.

<sup>177</sup> Art. 15c Sr.

Als de verdachte of de voorlopig invrijheidgestelde de voorwaarden niet naleeft, of als er ernstige redenen zijn om te vermoeden dat de voorwaarden niet zijn/worden nageleefd, kan snel worden ingegrepen; de veroordeelde kan worden aangehouden en ingesloten in afwachting van de beslissing van de rechter over de vordering tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke straf, respectievelijk van de herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Tot die tijd kan de rechter-commissaris de voorlopige tenuitvoerlegging, respectievelijk de schorsing van de voorwaardelijke invrijheidstelling, bevelen op vordering van het OM.

De rechter kan op vordering van het OM bepalen dat de voorwaardelijke veroordeling en de daarbij gestelde voorwaarden, en ook het reclasseringstoezicht op het naleven van de voorwaarden, onmiddellijk uitvoerbaar zijn. De rechter kan deze dadelijke uitvoerbaarheid bevelen als er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde opnieuw een misdrijf zal begaan dat gericht is tegen (of gevaar oplevert voor) de onaantastbaarheid van het lichaam van één of meer personen.

De criteria voor deze dadelijke uitvoerbaarheid zijn dus strenger dan in het kader van de Wet rechterlijke vrijheidsbeperkende maatregelen.

## 3.4 Privaatrecht

### 3.4.1. Onrechtmatige daad

De civiele rechter kan aan overlastveroorzakers gedragsaanwijzingen geven op straffe van de verbeuring van een dwangsom.<sup>178</sup> De basis voor dergelijke aanwijzingen is gelegen in art. 6:162 BW (onrechtmatige daad) en 3:296 BW. Voor een dergelijke privaatrechtelijke actie is vereist dat iemand een zaak aanhangig maakt bij de rechter. Omdat particulieren niet altijd even bekend zijn met het recht en evenmin altijd over voldoende financiële middelen beschikken, wordt geopperd dat de overheid een actievere rol kan vervullen door als eisende partij te functioneren<sup>179</sup> of door particulieren te faciliteren en ondersteunen.<sup>180</sup> De civielrechtelijke weg heeft als voordeel dat het de rechter is die een beperking aanbrengt op vrijheidsrechten als het huisrecht en het recht op privacy. Vanuit rechtsstatelijk perspectief zou dit de voorkeur verdienen boven het opnieuw met een bevoegdheid uitrusten van de burgemeester tot het geven van gedragsverboden.<sup>181</sup>

Voor de vraag of de overheid als eisende partij de openbare orde privaatrechtelijk kan handhaven, is de zogenaamde tweewegenleer relevant, die bepaalt dat de overheid geen gebruik mag maken van het privaatrecht, als dat de publiekrechtelijke regeling onaanvaardbaar zou doorkruisen.<sup>182</sup> Nu er verschillende openbare ordebevoegdheden zijn voor de burgemeester, lijkt gebruik van het privaatrecht door de overheid derhalve niet de aangewezen weg.

### 3.4.2. Stadionverboden en boetes KNVB en BVO's

De Koninklijke Nederlandse Voetbalbond (hierna: KNVB) hanteert *Standaardvoorwaarden* die als algemene voorwaarden in de zin van art. 6:231 BW kunnen worden aangemerkt. Bij het kopen van een toegangkaartje voor een wedstrijd in het betaald voetbal of bij de aan-

<sup>178</sup> Vols en Brouwer 2009, p. 3 en 5.

<sup>179</sup> Dit zou kunnen op grond van art. 3:305b BW.

<sup>180</sup> Vols en Brouwer 2009, p. 6.

<sup>181</sup> Vols en Brouwer 2009, p. 8.

<sup>182</sup> HR 26 januari 1990, NJ 1991/393 en AB 1990/408 (Windmill).

schaf van een seizoenskaart zijn de algemene voorwaarden automatisch van toepassing. De KNVB kan op basis van de standaardvoorwaarden een (landelijk) stadionverbod opleggen aan een ieder die volgens een melding van een Betaalde Voetbalorganisatie (BVO)<sup>183</sup> of het OM in of buiten het stadion...:

- heeft gehandeld in strijd met de standaardvoorwaarden;
- een strafbaar feit heeft begaan dan wel ten aanzien van wie een vermoeden bestaat dat deze zich schuldig heeft gemaakt aan voetbalgerelateerd wangedrag;
- zich zodanig heeft gedragen dat daardoor het aanzien en/of het belang van het voetbal wordt geschaad.<sup>184</sup>

De duur van de door de KNVB opgelegde stadionverboden varieert al naar gelang de overtreding van drie maanden tot levenslang.<sup>185</sup>

Als een strafbaar feit gepleegd wordt buiten het stadion, bepaalt de officier van justitie de relatie tot het voetbal. Het onderscheid tussen binnen en buiten het stadion heeft onder meer te maken met de verantwoordelijkheid voor het bewaren en herstellen van de orde en veiligheid rond voetbalwedstrijden. In eerste aanleg is de organisator van de voetbalwedstrijd/-evenement (BVO en/of KNVB) zelf verantwoordelijk voor een goed verloop en veiligheid van het evenement zowel op het terrein als in de directe stadionomgeving. De politie is verantwoordelijk voor de openbare orde in het publieke domein.<sup>186</sup> In par. 4.2.1 wordt nader ingegaan op hetgeen wordt verstaan onder voetbalgerelateerde overlast.

Onder bepaalde voorwaarden kan een onvoorwaardelijk opgelegd stadionverbod door de KNVB worden omgezet in een voorwaardelijk verbod. In ruil hiervoor dient de supporter een aantal uren onbetaalde arbeid te verrichten voor de BVO.<sup>187</sup>

Indien een stadionverbod van ten minste 12 maanden wordt opgelegd, zal tevens (overeenkomstig het bepaalde in artikel 10.3 van de standaardvoorwaarden van de KNVB) een boete worden opgelegd:

- € 100,- voor de leeftijdscategorie 12-16 jaar;
- € 250,- voor de leeftijdscategorie 16-18 jaar;
- € 450,- voor personen vanaf 18 jaar.<sup>188</sup>

Bij overtreding van een door de KNVB opgelegd stadionverbod, verbeurt de overlastveroorzaker aan de KNVB een boete:

- maximaal € 900,- voor de eerste overtreding;
- maximaal € 1500,- voor de tweede overtreding;
- maximaal € 2000,- voor de derde en elke volgende overtreding.<sup>189</sup>

De KNVB wendt de boetebedragen aan ter bevordering van de veiligheid in het betaalde voetbal.<sup>190</sup>

<sup>183</sup> De Standaardvoorwaarden van de KNVB spreken van een 'club': de KNVB alsmede een vereniging, stichting, naamloze vennootschap of besloten vennootschap die is toegelaten tot deelneming aan de competities van de sectie betaald voetbal (eredivisie en de eerste divisie).

<sup>184</sup> Art. 10.2 Standaardvoorwaarden KNVB.

<sup>185</sup> Richtlijn termijn stadionverboden 2011/12.

<sup>186</sup> Jaarverslag 2010/2011 CIV.

<sup>187</sup> Richtlijn termijn stadionverbod 2011/12.

<sup>188</sup> Art. 10.5 KNVB Standaardvoorwaarden 2011 en Richtlijn termijn stadionverboden seizoen 2011/12.

<sup>189</sup> Art. 10.7 KNVB Standaardvoorwaarden 2011.

<sup>190</sup> Artt. 10.5 en 10.7 KNVB Standaardvoorwaarden 2011.

## 3.5 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de diverse bestuursrechtelijke, strafrechtelijke civielrechtelijke bevoegdheden benoemd waar verschillende actoren de beschikking over hebben bij de bestrijding van overlast. Wat betreft de burgemeester vloeien deze voort uit de Gemeentewet en uit een aantal bijzondere wetten. Ook in de Algemene plaatselijk verordening (APV) kunnen gemeenten diverse openbare ordebepalingen opnemen, onder meer gericht op een gebiedsverbod, groepsverbod, samenscholingsverbod en voetbaloverlast. De officier van justitie heeft diverse bevoegdheden voor een repressieve aanpak van overlast. Verstoring van de openbare orde levert doorgaans een strafbaar feit op. Sinds 1 april 2012 zijn de mogelijkheden voor de strafrechter om vrijheidsbeperkende maatregelen op te leggen uitgebreid. Ook het privaatrecht ten slotte biedt mogelijkheden om overlastveroorzakers aan te pakken. Zo kan de civiele rechter aan hen gedragsaanwijzingen geven en kunnen de KNVB en BVO's stadionverboden en boetes opleggen.



## Werking in de praktijk

### 4.1 Inleiding

In het kader van deze evaluatie zijn algemene gesprekken gevoerd met diverse betrokkenen (zie bijlage 2) over de werking in de praktijk van de Wet MBVEO. Daarnaast zijn voor een verdiepend inzicht veertien concrete casus bestudeerd waarin de wet is toegepast. Het type casus is weergegeven in tabel 4.1. In bijlage 3 zijn ze inhoudelijk beschreven en geanalyseerd. Ten slotte is bij de beschrijving van de werking van de wet in de praktijk gebruik gemaakt van de eerste en tweede monitor van de IVenJ.<sup>191</sup> In beide monitors wordt uitgebreid ingegaan op de werking van de wet en door betrokkenen ervaren knelpunten.

**TABEL 4.1: BESTUDEERDE DOSSIERS BIJ GEMEENTEN<sup>192</sup>**

MAATREGEL	SOORT OVERLAST	OVERTREDER	DUUR MAATREGEL
Gebiedsverbod	Jaarwisseling	Individuele ordeverstoorder	1,5 maand
Gebiedsverbod	Evenement	15 leden van een groep	Weekend
Gebiedsverbod	Jaarwisseling	Leider groep	48 uur
Gebiedsverbod	Overlast anders	Individuele ordeverstoorder	3 maanden
Stadionomgevingsverbod APV + meldingsplicht Wet MBVEO	Voetbalgerelateerd	Leden van een groep	3 maanden
Intergemeentelijke meldingsplicht	Voetbalgerelateerd	Leider groep	Eén wedstrijd
Gebiedsverbod + last onder dwangsom Awb (7 dossiers)	Overlast anders	7 individuele ordeverstoorders	3 maanden
Gebiedsverbod	Voetbalgerelateerd	Leider groep	3 maanden
Groepsverbod + Gebiedsverbod	Overlast anders	Leden van een groep	3 maanden

<sup>191</sup> IOOV 2011 en IV&J 2012.

<sup>192</sup> Wanneer de maatregel niet op basis van de Wet MBVEO is opgelegd, is dat aangegeven in de tabel. Als niets is aangegeven, gaat het om toepassing van de Wet MBVEO.

Groepsverbod + meldingsplicht	Voetbalgerelateerd	Leden van een groep	3 maanden
-------------------------------	--------------------	---------------------	-----------

**TABEL 4.2: BESTUDEERDE DOSSIERS BIJ OPENBAAR MINISTERIE**

AANWIJZING	SOORT OVERLAST	OVERTREDER	DUUR MAATREGEL
Gebiedsverbod	Voetbalgerelateerd	Individuele ordeverstoorder	3 maanden
Gebiedsverbod	Overlast anders	Individuele ordeverstoorder	2 weken
Contactverbod	Overlast anders	Individuele ordeverstoorder	4 weken
Strafbaarstelling voorbereidingshandelingen	Voetbalgerelateerd	Leider groep	n.v.t.

In paragraaf 4.2 wordt de toepassing van de wet in algemene zin beschreven, waarbij op onderdelen illustraties uit de casus worden opgenomen. Paragraaf 4.3 gaat dieper in op mate waarin de wet in de casus toegevoegde waarde had. Paragraaf 4.4 bevat conclusies.

## 4.2 Toepassing in het algemeen

### 4.2.1. Beleid

Tijdens de behandeling in de Eerste Kamer heeft de minister toegezegd een circulaire op te stellen die de burgemeesters tot richtsnoer zal zijn bij het uitoefenen van de aan hen toegekende bevoegdheden op basis van de Wet MBVEO.<sup>193</sup> Ter uitwerking van deze toezegging is de circulaire 'Burgemeestersbevel twaalfminners; artikel 172b Gemeentewet' opgesteld en is de *Handreiking Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast* uitgebracht.<sup>194</sup>

In de circulaire worden de aanleiding en achtergronden van het bevel beschreven en worden begrippen zoals 'openbare orde', 'groepsgevijs' en 'herhaald' toegelicht en is aangegeven welke vereisten in acht moeten worden genomen bij de toepassing van de bevoegdheid. De handreiking gaat voornamelijk over de aanpak van voetbalvandalisme en bevat onder andere stappenplannen voor het opleggen van een groeps- en gebiedsverbod en een meldingsplicht. In de handreiking is aangegeven dat niet op alle vragen antwoord wordt gegeven en dat gemeenten zelf beleid moeten opstellen om de Wet MBVEO van toepassing te laten zijn. De handreiking kan behulpzaam zijn bij het opstellen van dit beleid.<sup>195</sup> Voor 'reguliere' wijkoverlast is geen handreiking of circulaire opgesteld hetgeen, zo blijkt uit gesprekken, als een gemis wordt ervaren.

Diverse gemeenten<sup>196</sup> hebben beleid of beleidsregels opgesteld gericht op de toepassing van de Wet MBVEO. Daarin zijn doorgaans de nieuwe bevoegdheden van de burgemeester opgenomen, zijn begrippen gedefinieerd (herhaaldelijkheid, openbare orde, etc.) en zijn soms prioriteiten aangegeven waar de wet zich lokaal op zou kunnen richten. Er was geen landelijk model-beleidsplan waar de gemeenten zich op konden baseren.

<sup>193</sup> *Handelingen I* 2009/10, 34, p. 1481.

<sup>194</sup> *Stcrt* 2010, 13 482.

<sup>195</sup> Handreiking Wet MBVEO 2010, p. 12.

<sup>196</sup> Exacte aantallen zijn niet bekend.



Het Openbaar Ministerie heeft de nieuwe bevoegdheden op grond van de Wet MBVEO beleidsmatig geïmplementeerd in de Aanwijzing bestrijding voetbalvandalisme en –geweld<sup>197</sup> en de Richtlijn voor strafvordering voetbalvandalisme en geweld.<sup>198</sup> In de Aanwijzing wordt de praktische toepassing van de nieuwe bevoegdheden toegelicht en geplaatst naast de reeds bestaande instrumenten die bij voetbalvandalisme kunnen worden toegepast.<sup>199</sup> Onder voetbalvandalisme wordt verstaan ‘gedragingen van personen alleen of in groepsverband in relatie tot het voetbal, die te maken hebben met verstoring van de openbare orde/veiligheid en/of het plegen van strafbare feiten’.<sup>200</sup> Hierbij gaat het allereerst om feiten gepleegd in het voetbalstadion. Als een strafbaar feit gepleegd wordt buiten het stadion bepaalt de voetbal-officier van justitie of er een relatie tot het voetbal is aan de hand van de volgende factoren:

- schade aan het algemeen voetbalbelang (media en maatschappelijke verontwaardiging),
- plegen van strafbare feiten in groepsverband,
- identificatie als voetbalsupporters,
- ernst van het feit,
- tijdsfactor (voor of na voetbalwedstrijd/voetbalevenement), en
- afstand (van het stadion/evenement).<sup>201</sup>

In de Aanwijzing wordt overigens alleen gesproken over een strafrechtelijk stadionverbod in combinatie met een meldingsplicht. De andere gedragsaanwijzingen die de officier van justitie kan opleggen (zie paragraaf 2.5) worden niet behandeld. Ook de toepassing van de Wet MBVEO voor niet-voetbalgerelateerde overlast blijft beleidsmatig buiten beschouwing in deze of andere Aanwijzingen of Richtlijnen.

#### 4.2.2. Mate van toepassing

Uit de monitor van de IVenJ blijkt dat de Wet MBVEO sinds de inwerkingtreding van de wet op 1 september 2010 351 keer is ingezet. In tabel 4.3 is de inzet gespecificeerd.<sup>202</sup>

<sup>197</sup> *Kamerstukken II 2007/08, 31 467, nr. 3, p. 7 en Stcrt. 2012, 5378.*

<sup>198</sup> *Stcrt 2010, 16600.*

<sup>199</sup> *Stcrt. 2012, 5378, p. 1.*

<sup>200</sup> Definitie van het Centraal Informatiepunt Voetbalvandalisme (CIV), *Stcrt. 2012, 5378, p. 1.*

<sup>201</sup> *Stcrt. 2012, 5378, p. 9.*

<sup>202</sup> De cijfers uit de monitoren van 2011 en 2012 zijn hiervoor opgeteld.

**TABEL 4.3: INZET WET MBVEO IN DE PRAKTIJK**

		WIJKOVER- LAST	VOETBAL- VANDALISME	EVENEMEN- TEN	INDIVIDUELE OVERLAST	TOTAAL
Burgemeesters-bevelen	Gebiedsverbod	71		49	1	257
	Groepsverbod	80	12			
	Gebiedsverbod + meldingsplicht	5	11			
	Gebiedsverbod + groepsverbod	4		13		
	Groepsverbod + meldingsplicht		4			
	Meldingsplicht		7			
	<b>Totaal</b>	<b>160</b>	<b>34</b>	<b>62</b>	<b>1</b>	
Gedragaanwijzingen OvJ	Gebiedsverbod	18	22	6		94
	Groepsverbod	4				
	Groepsverbod + meldingsplicht	1				
	Meldingsplicht	1	8			
	Contactverbod	6			8	
	Strafbaarstelling voorbereiding		2			
	Zorgbegeleiding				8	
	Gebiedsverbod + meldingsplicht		10			
	<b>Totaal</b>	<b>30</b>	<b>42</b>	<b>6</b>	<b>16</b>	

De wet is geen enkele keer toegepast bij 12-minners.

Van de gemeenten die gereageerd hebben op de tweede monitor van de IVenJ zegt minder dan een zesde de wet toegepast te hebben. De toepassing kan dus als relatief beperkt worden aangemerkt. Daaraan ligt een aantal redenen ten grondslag, zo blijkt uit de gesprekken die wij hebben gevoerd:

- De wet is gericht op ernstige overlast. Niet alle gemeenten hebben daarmee te kampen.
- De wet wordt door sommige gemeenten gezien als 'voetbalwet'. De bredere reikwijdte is niet altijd bekend.
- Er is sprake van koudwatervrees en/of onbekendheid: sommige voorwaarden voor toepassing (herhaaldelijkheid, openbare orde) zijn streng en niet altijd duidelijk.
- Andere instrumenten (op grond van de APV en/of de Gemeentewet) voldoen, extra instrumenten op grond van de Wet MBVEO zijn niet nodig.
- De toepassing van de wet vereist – zeker in het begin – een substantiële tijdsinzet. Deze wordt niet altijd als proportioneel beschouwd in verhouding tot de te verwachten opbrengst.

De toepassing door het OM levert een wisselend beeld op. Door sommige van de respondenten wordt de wet als een belangrijke aanvulling gezien op het bestaande instrumentarium, anderen merken op dat de burgemeester de eerstverantwoordelijke is als het gaat om de handhaving van de openbare orde.

Voor zowel veel officieren van justitie als de meeste burgemeesters geldt dat het nut en de bruikbaarheid van de wet zich nog moeten uitkristalliseren. De wet is nog maar relatief kort in werking en moet zijn waarde nog bewijzen. Ook moet de bekendheid nog worden vergroot.

Bij de toepassing van de wet spelen ook de verwachtingen een rol. Daarbij is er sprake van twee uitersten:

- Er waren betrokkenen, vooral binnen gemeenten, die de wet vooraf als de oplossing voor alle (voetbal) overlastproblemen zagen. Deze betrokkenen zijn teleurgesteld in de wet omdat deze zich blijkt te richten op ernstige overlast, waarbij bovendien sprake moet zijn van herhaaldelijkheid.
- Andere betrokkenen, eveneens vooral binnen gemeenten, zagen de wet op voorhand als een uitgekilde variant van bijvoorbeeld het verdergaande voorstel van de KNVB (zie paragraaf 2.2.1) of de Engelse wetgeving (zie hoofdstuk 5). Deze betrokkenen zagen vanaf begin weinig heil in de wet en dat is volgens eigen zeggen in de praktijk bevestigd.

Ondanks de irreële of lage verwachtingen en andere redenen waarom de inzet van de wet relatief beperkt is, is de wet toch honderden keren toegepast. In de volgende paragraaf worden ervaringen en knelpunten weergegeven.

In hoofdstuk 3 is aangegeven dat naast de gebiedsverboden op grond van de Wet MBVEO ook civiel- en strafrechtelijke stadionverboden kunnen worden opgelegd. In tabel 4.4 is weergegeven hoeveel landelijke civiele en strafrechtelijke<sup>203</sup> stadionverboden per seizoen zijn opgelegd. Ook het aantal lopende landelijke uitsluitingen is weergegeven.<sup>204</sup>

TABEL 4.4: LANDELIJKE STADIONVERBODEN

	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011
LOPENDE UITSLUITING	1.241	1.161	1.254	1.279	1.079
UITGEREIKT CIVIELRECHTELIJK	676	769	741	641	410
UITGEREIKT STRAFRECHTELIJK	48	55	20	14	10

Voor het opleggen van een landelijk stadionverbod is een contractuele relatie vereist tussen de KNVB en de overlastveroorzaker.<sup>205</sup> Als geen sprake is van een contractuele relatie, bijvoorbeeld omdat geen kaartje is gekocht, baseert de KNVB de bevoegdheid tot het opleggen van een landelijk stadionverbod op de volmacht. De BVO's hebben de KNVB gemachtigd om hun recht om personen de toegang tot hun stadion te ontzeggen (op grond van het zogeheten huisrecht) uit te oefenen.<sup>206</sup> De KNVB geeft aan dat hierdoor – zelfs indien geen sprake is van een contractuele relatie tussen de KNVB en een supporter – een landelijk stadionverbod kan worden opgelegd.<sup>207</sup>

#### 4.2.3. Proportionaliteit, subsidiariteit en rechtsbescherming

##### *Burgemeestersbevelen*

- Bij de toepassing van de wet door burgemeesters gelden de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit. Bij de subsidiariteit gaat het om de vraag of er een ander adequaat middel voorhanden was. De MvT van de Wet MBVEO bepaalt dat eerst minder ingrijpende maatregelen moeten worden ingezet en dat in de beschikking gemotiveerd moet worden waarom het burgemeestersbevel wordt geprefereerd boven andere interventiemogelijkheden. (zie ook paragraaf 2.4.7). De subsidiariteit kan betwist worden als niet is overwogen andere, minder ingrijpende maatregelen in te zetten, zoals een:

<sup>203</sup> Het gaat hierbij om landelijke stadionverboden die supporters door de rechter opgelegd krijgen als onderdeel van hun straf.

<sup>204</sup> Jaarverslag 2010/11 CIV, p. 25-26.

<sup>205</sup> Zie bijvoorbeeld: *Ktr. Nijmegen* 23 april 2004, *LJN* AR7718.

<sup>206</sup> Zie ook art. 10.5 KNVB Standaardvoorwaarden 2011.

<sup>207</sup> <http://www.knvb.nl/watdoenwe/organiseren/stadionverboden>.

- gebiedsverbod op grond van art. 172 lid 3 Gemeentewet;
- gebiedsverbod op grond van de APV.

De gebiedsverboden op grond van art. 172 lid 3 Gemw en de APV zijn minder ingrijpend omdat ze voor slechts een beperkte duur opgelegd kunnen worden.

Voor het groepsverbod op grond van de Wet MBVEO is geen volwaardig alternatief in de bestudeerde APV's te vinden. Er zijn twee alternatieven die in de buurt komen van het groepsverbod. Ten eerste het in veel APV's opgenomen samenscholingsverbod. Nadeel van dit verbod is dat het niet is gericht op concrete personen. Met het samenscholingsverbod worden daardoor ook burgers geraakt die geen overlast veroorzaken. Voordeel van het opleggen van een groepsverbod op grond van de Wet MBVEO, is dat daarmee duidelijk wordt gemaakt aan de ontvanger van het besluit dat hij zich voor een bepaalde periode niet in groepsverband op straat mag bevinden. Ten slotte is ook het handhaven van een samenscholingsverbod lastig, omdat geen concreet besluit is opgelegd. Hoe wordt bijvoorbeeld omgegaan met het samenscholingsverbod als er een voetbalwedstrijd georganiseerd is? In een dergelijk geval zijn veel meer groepen aanwezig bij de wedstrijd. Daarnaast is er ook voor de meldingsplicht op grond van de Wet MBVEO geen gelijkwaardig alternatief beschikbaar.

Het in hoofdstuk 3 weergegeven instrumentarium voor de aanpak van overlast is in zijn volle breedte vaak onbekend bij gemeenten, zo blijkt uit interviews en bestudeerde casus. De Wet MBVEO is een van de vele nieuwe bevoegdheden waar burgemeesters de laatste jaren de beschikking over hebben gekregen. Een wetenschapper geeft in een interview aan:

*“De gereedschapskist voor burgemeesters is de laatste jaren overvol geraakt. Men ziet door de bomen het bos niet meer. Voor werkelijk alles bestaat een instrument. Het is nu een probleem om te kiezen tussen al die verschillende instrumenten. Welk instrument kan wanneer het beste worden ingezet?”*

Bij gemeenten ontbreekt als gevolg hiervan vaak een beeld van de gevallen waarin de wet toegevoegde waarde zou (kunnen) hebben.

In een bestudeerde casus is een gebiedsverbod van 48 uur opgelegd door de burgemeester (artikel 172a Gemw) in verband met de jaarwisseling 2011/2012. Dit was de eerste keer door de burgemeester in deze gemeente een gebiedsverbod op grond van de Wet MBVEO is opgelegd. Het was voor de ambtelijke ondersteuning niet duidelijk wanneer een gebiedsverbod op grond van de Wet MBVEO opgelegd zou moeten worden in plaats van een gebiedsverbod op grond van de APV. Als uitgangspunt werd gehanteerd dat wanneer oplegging van een maatregel op grond van de Wet MBVEO mogelijk is, de maatregel voorrang heeft op het gebruik van de APV.

Wat betreft de proportionaliteit moet de gedragsaanwijzing noodzakelijk en doeltreffend zijn en moet de maatregel in verhouding staan tot de ernst van het geval.<sup>208</sup> De reikwijdte en toepassing van verschillende instrumenten, en daarmee de proportionaliteit en subsidiairiteit, zijn niet altijd duidelijk voor de gebruikers van de wet. Een typerend voorbeeld van dilemma's waar een adviseur openbare orde en veiligheid tegen aanloopt is het volgende.

*“Toen de wet net kwam, verwachtten wij dat dit het einde van het APV-artikel met het omgevingsverbod zou betekenen. Daarop barstte echter onder deskundigen*

<sup>208</sup> Kamerstukken II 2007/08, 31 467, nr. 3.

*een discussie los. De ene deskundige is van mening dat de wet op dit punt ondoordacht is ingevoerd. De wetgever zou zich onvoldoende bewust zijn geweest van de mogelijkheden van de APV. De andere deskundige is van mening dat de APV dient te blijven bestaan, omdat deze nog wel bruikbaar is voor gevallen waarin er geen sprake is van structurele en/of herhaaldelijke overlast. Een APV verblijfsontzegging is immers in principe ook bruikbaar als iemand door een eenmalige actie of dreigement een gevaar vormt voor de openbare orde, terwijl de voetbalwet duidelijk over herhaaldelijke overlast spreekt.*

*Verder is er een discussie over de vraag hoe de beide bevoegdheden zich tot elkaar verhouden. De één zegt dat de APV het lichtere middel is dat je eerst dient te gebruiken. De ander zegt dat ze naast elkaar bestaansrecht hebben omdat de Wet MBVEO bepaalde specifieke situaties beoogt te regelen (herhaaldelijke structurele overlast) en dat je aldus in dergelijke gevallen eerst de daarop toegespitste voetbalwet zou moeten kiezen en in andere gevallen de APV. Wie het weet mag het zeggen..."*

In één van de bestudeerde casus blijkt dat de wet is toegepast zonder dat eerst andere maatregelen zijn ingezet.

In de gemeente bestonden bij de burgemeester vermoedens dat tijdens het evenement dat in het aankomende weekend zou plaatsvinden een confrontatie zou plaatsvinden tussen twee groepen. In de driehoek is een risico-analyse gemaakt en is besloten een gebiedsverbod op te leggen aan 15 personen gedurende dat weekend. De geïnterviewde medewerker van gemeente gaf aan in dit geval gebruik te hebben gemaakt van de Wet MBVEO omdat de APV van de gemeente geen mogelijkheid tot opleggen van een gebiedsverbod kent. De gemeente bleek onbekend met de mogelijkheid om een gebiedsverbod op grond van artikel 172 lid 3 van de Gemeentewet (dus buiten de APV om) op te leggen (zie voor deze bevoegdheid paragraaf 3.2.1).

De onbekendheid met eventuele alternatieven is een factor dat de Wet MBVEO soms wordt ingezet terwijl er ook andere opties waren. Dat blijkt uit bovenstaande casus en in een andere casus dacht de behandelend ambtenaar dat enkel de overtreding van een gebiedsverbod op grond van de Wet MBVEO strafbaar was en niet de overtreding van een gebiedsverbod op grond van de APV.<sup>209</sup>

De proportionaliteit van een maatregel brengt mee dat een maatregel niet langer dan nodig wordt opgelegd en dat deze wordt ingetrokken als het doel bereikt is. In de praktijk zijn we één casus tegengekomen waarbij tussentijds tot intrekking is overgegaan. In verschillende gevallen is de maximumduur van drie maanden voor een eerste verbod opgelegd. In één casus is een gebiedsverbod van 1,5 maand opgelegd ter voorkoming van overlast tijdens de jaarwisseling. De proportionaliteit hiervan is dubieus; een korter durend gebiedsverbod rond 31 december en 1 januari zou wellicht hebben volstaan. Overigens is uit eerder onderzoek<sup>210</sup> gebleken dat in de praktijk heldere richtlijnen ontbreken in verband met de proportionaliteit en subsidiariteit. Elk bestuursorgaan moet zelf steeds afwegen of een maatregel voldoet aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.

<sup>209</sup> Overtreding van een gebiedsverbod op grond van de APV is strafbaar op grond van art. 184 Sr en de strafbepalingen in de APV.

<sup>210</sup> Muller e.a., 2008, p. 165.

In één casus is de opgelegde maatregel ingetrokken. De burgemeester heeft de maatregel opgelegd voor drie maanden, met een beroep op de gemeentelijke beleidsregels. In de beleidsregels is opgenomen dat deze termijn in principe altijd wordt opgelegd en dat dit gerechtvaardigd wordt doordat de betrokkene pas een maatregel op grond van de Wet MBVEO wordt opgelegd als hij al de nodige incidenten op zijn naam heeft staan. Door de commissie bezwaarschriften is onder andere deze termijn reden geweest om het bezwaarschrift gegrond te verklaren. Op dit punt heeft de burgemeester het advies van de commissie bezwaarschriften gevolgd en de maatregel na ruim twee maanden ingetrokken.

Opmerkelijk is dat in de eerder genoemde Handreiking uitgebreid wordt ingegaan op het proportionaliteitsbeginsel, maar dat aan het subsidiariteitsbeginsel geen aandacht wordt besteed. Dit beginsel wordt enkel aangehaald in verband met de informatie-uitwisseling van het OM aan de burgemeester.

Naast proportionaliteit en subsidiariteit geldt voor de toepassing door burgemeesters van de Wet MBVEO dat personen die een bevel op grond van de Wet MBVEO opgelegd krijgen, moeten worden gehoord of in de gelegenheid worden gesteld een zienswijze in te dienen. In twee van de door ons bestudeerde casus was daarvan geen sprake. In één daarvan heeft dit in beroep geleid tot een schorsing van het besluit door de civiele rechter. Dit laatste was bijvoorbeeld het geval in casus 8 (zie bijlage 3). In een zaak over een door de burgemeester van Rotterdam aan een Ajax-supporter opgelegde meldingsplicht achtte de civiele rechter zich bevoegd, omdat er die dag – de dag na Bevrijdingsdag – geen bestuursrechter aanwezig was.<sup>211</sup>

#### *Gedragsaanwijzing officier van justitie*

In het geval van de officier van justitie brengt de proportionaliteit met zich mee dat het beperken van de vrijheid van de verdachte in verhouding staat tot de ernst van het geval. De bevoegdheid een gedragsaanwijzing op te kunnen leggen bestaat slechts in geval van verdenking van bepaalde strafbare feiten. De gedragsaanwijzing is aan een maximumduur gebonden en de officier van justitie past deze aan indien nieuwe feiten of omstandigheden daartoe aanleiding geven.<sup>212</sup> Voor de officier van justitie is het beginsel van de subsidiariteit geen eis bij toepassing van de Wet MBVEO.

Ook bij het OM is nog niet altijd sprake van een goed totaalbeeld van alle mogelijke instrumenten. Per 1 april 2012 zijn nieuwe bevoegdheden voor rechters in werking getreden (zie paragraaf 3.3.6). Op basis hiervan kan een gebieds- of contactverbod of meldingsplicht voor een periode van maximaal twee jaar worden opgelegd. Officieren van justitie kunnen deze maatregelen vorderen. De verhouding tot de maatregelen van de Wet MBVEO en de per 1 april 2012 in werking getreden regelingen is nog niet altijd duidelijk voor individuele officieren van justitie, zo blijkt uit interviews.

#### **4.2.4. Herhaaldelijkheid**

Voor burgemeesters geldt dat er sprake moet zijn van herhaaldelijkheid (de openbare orde moet ten minste tweemaal zijn verstoord) om de Wet MBVEO te kunnen toepassen. Doorgaans wordt een periode van dertien maanden gehanteerd waarbinnen de overlast zich moet hebben herhaald, zo blijkt uit interviews en beleidsregels. Deze eis van herhaaldelijkheid blijkt bij de bestrijding van voetbalvandalisme op veel weerstand te stuiten in de prak-

<sup>211</sup> Rb. Rotterdam (voorzieningenrechter), 7 mei 2011, *LJN* BQ 3848, BQ3842, BQ 3846, met een kritische noot van Brouwer en Schilder ten aanzien van dit procesrechtelijke punt in AB 2011, 174.

<sup>212</sup> *Kamerstukken I* 2009/10, 31 467, C (memorie van antwoord), p. 17 en art. 509hh lid 6 Sv.

tijk. De voornaamste grief is dat zogenaamde *first offenders* niet via de Wet MBVEO aangepakt kunnen worden. Een voorbeeld dat in veel gesprekken opduikt is dat aan iemand die voor het eerst aangehouden wordt voor het gooien van stenen naar bijvoorbeeld de politie of 'vijandige' supporters, geen gebiedsverbod en/of meldingsplicht kan worden opgelegd op grond van de Wet MBVEO. Eén feit is geen feit, zo kan gesteld worden. Pas als iemand bij een andere gelegenheid weer voor overlast bij een voetbalwedstrijd zorgt, kan de Wet MBVEO door de burgemeester toegepast worden. Voorwaarde is wel dat er een goed dossier opgesteld is (zie par. 4.2.5).

Bij een gedragsaanwijzing door de officier van justitie is herhaaldelijkheid overigens geen vereiste. De officier van justitie kan een *first offender* derhalve direct een gedragsaanwijzing op grond van de Wet MBVEO opleggen, mits uiteraard aan alle toepassingsvereisten, waaronder vrees voor herhaling, wordt voldaan.

#### 4.2.5. Dossiervorming

Voor burgemeesters geldt dat er sprake moet zijn van goede dossiervorming om de wet te kunnen toepassen. Uit het dossier moet blijken dat aan de toepassingscriteria (zoals herhaaldelijkheid en vrees voor herhaling) wordt voldaan. In het dossier ten behoeve van de officier van justitie dient een verdenking van een strafbaar feit opgenomen te zijn en aangetoond te worden dat er aan de andere voorwaarden voor een OM-gedragsaanwijzing voldaan wordt (zie paragraaf 2.6).

De opbouw van een dossier geschiedt primair door de politie. Door zowel gesprekspartners bij de gemeente als bij het OM wordt aangegeven dat de dossiervorming door de politie verbeterd kan worden. De politie schrijft vaak bonnen, maar hiervan wordt niet altijd een registratie bijgehouden. Politieregistraties voorzien vaak in onvoldoende informatie op persoonsniveau. Er wordt bijvoorbeeld in het dossier opgenomen dat iemand betrokken was bij opstootjes of aanwezig was in een overlast veroorzakende groep. In principe is dat onvoldoende, de concrete gedragingen van de persoon in kwestie moeten uit het dossier blijken. Overigens heeft de rechtbank Amsterdam in een uitspraak in april 2012 aangegeven dat bij groepsgewijze verstoring van de openbare orde de aanwezigheid in een groep voldoende is om betrokkenheid bij overlast aan te tonen (zie ook paragraaf 2.2.4). Eerdere uitspraken van andere rechtbanken achten dit niet voldoende. Als de uitspraak van de rechtbank Amsterdam bekrachtigd wordt door een hogere rechter, zou dat betekenen dat de eisen die op dit punt aan dossiers worden gesteld, minder groot worden.

Daarnaast kan input voor de bestuurlijke dossiers geleverd worden door bijvoorbeeld jeugdwerkers, maar dezen zijn daar volgens gesprekspartners huiverig voor omdat ze bang zijn voor het schaden van de vertrouwensrelatie met jongeren en voor eventuele represailles.

Een gesprekspartner geeft aan dat, omdat de politie niet in staat bleek voldoende informatie voor een goed dossier voor bepaalde overlastveroorzakers te kunnen samenstellen, zijn gemeente de dossiervorming zelf ter hand heeft genomen. Een beleidsmedewerker besteedt hieraan een dag per week. In een andere gemeente zijn de gemeente, politie en Openbaar Ministerie om tafel gaan zitten om gezamenlijk te bepalen hoe een dossier eruit moet zien. Dit werkt volgens alle betrokkenen goed.

Daarnaast wordt ook het contact met het Openbaar Ministerie bij de dossiervorming als een knelpunt gezien. Informatie over veroordelingen door de rechter krijgt een gemeente doorgaans niet. Zij krijgen wel informatie van de politie over aanhoudingen, maar weten vervol-

gens niet of dit tot een veroordeling geleid heeft. Ook privacy-aspecten beïnvloeden de informatieuitwisseling negatief, bijvoorbeeld tussen gemeenten en het Openbaar Ministerie.

Overigens geldt ook voor gebiedsverboden op grond van de art. 172 lid 3 van de Gemeentewet en de APV dat er een goed dossier aanwezig moet zijn. Door sommige respondenten wordt aangegeven dat de eisen voor een APV-dossier niet veel lichter zijn dan voor een Wet MBVEO-dossier. De dossiervorming is bij toepassing van de Wet MBVEO uitgebreider omdat sprake moet zijn van herhaaldelijkheid. De herhaaldelijkheid is over het algemeen geen vereiste bij een gebiedsverbod op grond van de Gemeentewet en de APV.<sup>213</sup>

Bij de bestrijding van voetbaloverlast is bovengemeentelijke informatieuitwisseling van belang. Om de herhaaldelijkheid aan te tonen kunnen feiten uit verschillende bronnen en gepleegd in verschillende gemeenten gebruikt worden. Een landelijk informatiesysteem voor voetbalvandalen ontbreekt echter. Er zijn verschillende registratiesystemen, te weten Basisvoorziening Handhaving (BVH)/Amazone en het Voetbalvolgsysteem (VVS, in beheer bij het CIV)), die (nog) niet geïntegreerd zijn. Aan deze integratie wordt overigens wel gewerkt.

Uit een evaluatie van de gemeente Amsterdam van de toepassing van de wet van medio 2011 komen daarnaast de volgende aanvullende knelpunten aan het licht, met name gericht op voetbaloverlast.<sup>214</sup>

- Veel overlastgedragingen en misdrijven worden door de politie in een vroegtijdig stadium gesignaleerd (mede op basis van informatie van de Regionale Inlichtingendienst) en voorkomen. Dit bemoeilijkt vaak het beschrijven van wat nu exact het ordeversturende gedrag is geweest. Door de proactieve inzet van de politie heeft het potentiële ordeversturende gedrag zich niet voorgedaan.
- ‘Zachte’ informatie over leidende voetbalhooligans is niet altijd bruikbaar voor de Wet MBVEO. Deze zijn daardoor lastig aan te pakken.

Mede door het tijdrovende karakter van de dossiervorming is een lik-op-stuk-aanpak van voetbalvandalen lastig, zo wordt door diverse gesprekspartners aangegeven. Er gaat vaak de nodige tijd overheen voordat het dossier rond is. Er zijn gemeenten – zoals uit een casus blijkt – die bij tijdsdruk een maatregel opleggen zonder dat sprake is van de benodigde herhaaldelijkheid.

Ook voor het Openbaar Ministerie vormt de dossiervorming soms een probleem. Normaliter heeft het OM te maken met rechercheurs die weten hoe processen-verbaal er inhoudelijk uit moeten zien. In het geval van de Wet MBVEO zijn het vaak wijkagenten die informatie aanleveren. Die zijn daar volgens een gesprekspartner minder goed op toegerust. Desondanks lijkt de dossiervorming voor officieren van justitie minder een probleem dan voor burgemeesters. Er moet sprake zijn van verdenking van een strafbaar feit, en zowel het OM als de politie zijn erop ingericht dergelijke dossiers samen te stellen. Wel is het essentieel dat de rechter een eigen afweging kan maken omtrent de ernstige bezwaren tegen betrokkene, hetgeen onder meer moet blijken uit het mee te zenden proces-verbaal, zo blijkt uit een uitspraak van de Rechtbank 's Hertogenbosch (zie ook paragraaf 2.6.2).

<sup>213</sup> De gemeente kan echter in de APV ook bepaald hebben dat sprake moet zijn van herhaaldelijkheid.

<sup>214</sup> Evaluatie gemeente Amsterdam 2011. De evaluatie dateert van medio 2011, maar de bevindingen zijn volgens een betrokkene nog onverkort van toepassing.



#### 4.2.6. Duur gedragsaanwijzingen

Een gebiedsverbod kan op basis van de wet voor maximaal drie maanden worden opgelegd. Deze termijn kan ten hoogste driemaal worden verlengd met een periode van telkens maximaal drie maanden. Om tot verlenging over te kunnen gaan, moet de burgemeester kunnen motiveren dat dit noodzakelijk is om de openbare orde in het gebied te handhaven. Na het opleggen van een eerste gebiedsverbod van drie maanden, zijn niet altijd omstandigheden aanwezig die op zichzelf verlenging rechtvaardigen.

Een gebiedsverbod van drie maanden voor de aanpak van voetbalvandalisme wordt door vrijwel alle betrokkenen niet effectief geacht. Het ziet in de praktijk namelijk op een beperkt aantal thuiswedstrijden. Een stadionverbod en/of meldingsplicht op grond van de wet MBVEO wordt door gemeenten, in samenspraak met de politie, daardoor vaak alleen op strategische momenten ingezet, bijvoorbeeld gedurende een periode dat er meerdere thuiswedstrijden met een verhoogd risico plaatsvinden. Als het voetbalseizoen ten einde loopt, wordt het opleggen van een gebiedsverbod van drie maanden niet meer zinvol geacht omdat het dan slechts betrekking zou hebben op een zeer beperkt aantal wedstrijden. Voor de aanpak van wijkoverlast gelden dergelijke bezwaren niet. Daarbij wordt de termijn van drie maanden of 90 dagen door betrokkenen als adequaat beschouwd.

#### 4.2.7. Intergemeentelijke meldingsplicht

Bij voetbalvandalisme kan de burgemeester van de gemeente waar een (risico)wedstrijd wordt gespeeld een meldingsplicht opleggen aan personen die niet in de gemeente wonen waar deze wedstrijd gespeeld wordt, maar ten aanzien waarvan hij wel vreest dat ze in zijn gemeente de orde zullen verstoren. Hiermee kan voorkomen worden dat bepaalde hooligans naar de wedstrijd afreizen. Dit kan gecombineerd worden met een gebiedsverbod voor de omgeving van het stadion. Een zelfde constructie is ook mogelijk bij andere vormen van ernstige overlast, waarbij gedacht kan worden aan evenementen (jaarwisseling, dance party's, etc.). De persoon in kwestie moet zich dan tijdens de wedstrijd of het evenement melden op een nader te bepalen locatie in zijn eigen gemeente. Medewerking van de burgemeester van de woongemeente van de persoon waaraan een intergemeentelijke meldingsplicht wordt opgelegd is daarbij noodzakelijk. Deze burgemeester moet toestemming geven voor het opleggen van de meldingsplicht en hij moet de logistieke kant van de melding regelen (locatie en bemensing). Dit zorgt voor de nodige administratieve rompslomp, zo wordt door betrokkenen aangegeven. Voor met name de burgemeesters van Amsterdam en Rotterdam geldt daarbij als extra knelpunt dat de fanatieke supporters van Ajax en Feyenoord door het hele land wonen en het dus niet alleen maar om uitsupporters gaat waarvoor incidenteel een intergemeentelijke meldingsplicht zou moeten gelden. Er moeten dus met meerdere burgemeesters afspraken gemaakt worden over een intergemeentelijke meldingsplicht.

Uit een bestudeerde casus die handelde over de intergemeentelijke meldingsplicht (casus 8) bleek dat in het dossier onvoldoende concrete gedragingen waren genoemd, waaruit verstoring van de openbare orde bleek. Bovendien was geen zienswijzenprocedure gevolgd. De rechter heeft om die reden het besluit geschorst.<sup>215</sup> Dit wil overigens niet zeggen dat in deze casus geen intergemeentelijke meldingsplicht opgelegd had kunnen worden, een en ander had echter beter gemotiveerd moeten worden door concrete gedragingen te benoemen.

#### 4.2.8. Samenloop/samenwerking

In art. 172 a lid 3 Gemw is de zogenaamde 'samenloopregeling' neergelegd. Als de officier van justitie een gebiedsverbod heeft opgelegd, kan de burgemeester aan deze persoon niet

<sup>215</sup> Rb. Rotterdam (voorzieningenrechter), 7 mei 2011, LJN BQ3848.

ook een gebieds- of groepsverbod opleggen. De samenloopregeling heeft enkel betrekking op hetzelfde gebied en geldt niet voor gebiedsontzeggingen die door de burgemeester worden opgelegd krachtens de APV. Een gesprekspartner geeft aan dat deze afstemming zeker aanvankelijk niet overal goed verliep. Er zijn volgens deze respondent voorbeelden waarin de burgemeester en de officier van justitie beiden een gebiedsverbod hebben opgelegd aan dezelfde persoon voor hetzelfde gebied. In één van de bestudeerde casus bleek uit interviews dat afstemming tussen burgemeester en officier van justitie ontbrak waar dat wel noodzakelijk was.

De burgemeester en de officier van justitie hebben beide hun eigen invalshoek bij de toepassing van de Wet MBVEO. De burgemeester wil herhaling van de verstoring van de openbare orde voorkomen, terwijl de officier van justitie wil bereiken dat strafbaar gedrag dat de openbare orde ernstig verstoort, belastend is voor een persoon of personen dan wel herhaald gevaar oplevert voor goederen, beëindigd of voorkomen wordt. Bij het opleggen van een burgemeestersbevel hoeft geen sprake te zijn van (verdenking van) een strafbaar feit, maar wel van herhaling. Bij de officier van justitie is het precies andersom. Bij ernstige gedragingen van *first offenders* is het derhalve in principe aan de officier van justitie om een gedragsaanwijzing te geven. Diverse gesprekspartners geven echter aan dat het OM naar hun oordeel terughoudend is als door burgemeesters of gemeenteambtenaren verzocht wordt – bijvoorbeeld in een casuoverleg (zie hierna) om een gedragsaanwijzing op te leggen. De bereidheid bij het OM om aan dergelijke verzoeken mee te werken wordt over het algemeen als beperkt ervaren. Aan de andere kant zijn er, zo blijkt uit de interviews, ook parketten waar de wet wel volop wordt toegepast, zowel op het gebied van voetbal- als andere overlast.

Op casusniveau varieert de afstemming, zo blijkt uit gesprekken. In sommige gemeenten en parketten wordt het overleg als positief ervaren, in andere minder. In grotere gemeente vindt casuoverleg doorgaans in het Veiligheidshuis plaats. In gemeenten zonder Veiligheidshuis gebeurt casuoverleg meer op ad hoc-basis. Op het gebied van voetbaloverlast is de samenwerking goed te noemen. De wet heeft volgens respondenten geleid tot een impuls aan de samenwerking bij de aanpak van voetbalvandalisme, zowel tussen gemeente, politie, OM en clubs als ook tussen BVO-gemeenten onderling, in het bijzonder de G4. Veel BVO-gemeenten kennen een periodiek uitvoeringsoverleg tussen politie, OM en gemeente. Daarbij komen concrete casus aan de orde en vindt afstemming plaats over zaken als dossiervorming en informatieuitwisseling.

#### 4.2.9. Organisatorische aspecten

Het toepassen van de Wet MBVEO kost veel tijd. Voor de politie bestaat de tijdsbelasting uit het opstellen van dan wel aanleveren van informatie voor de bestuurlijke en strafrechtelijke dossiers. Gemeenten zijn veel tijd kwijt aan het opstellen van goed onderbouwde beschikkingen en het verwerken en afhandelen van zienswijzen en bezwaren.

Ter illustratie: in Amsterdam is bij de invoering van de wet een pilot gehouden waarbij de wet is toegepast op tien personen uit de harde kern van Ajax. De tijdsinvestering hiervan bedroeg 1.600 uur (1 fte) 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.<sup>216</sup>

Met de uitvoering van de wet wordt een groot beslag gelegd op de capaciteit van met name gemeenten en de politie, zo blijkt uit interviews. Het vormt, zo geven gesprekspartners aan, een potentiële barrière om te wet in te zetten. Een gesprekspartner:

<sup>216</sup> Evaluatie gemeente Amsterdam 2011, p. 9.

*“Je hoopt met weinig tijd veel overlastplegers van de straat te kunnen halen. Het is andersom: je hebt veel tijd nodig om weinig overlastplegers aan de pakken.”*

Uit interviews is niet gebleken dat de tijdsinvesteringen bij de toepassing van de Wet MBVEO voor het Openbaar Ministerie een knelpunt vormen.

#### 4.2.10. Handhaving

Bij gesprekspartners bestaat de indruk dat de maatregelen meestal wel opgevolgd worden. In een beperkt aantal gevallen gebeurt dat niet en moet handhavend worden opgetreden. Het toezicht en de handhaving van maatregelen op grond van de Wet MBVEO gebeuren in het overgrote deel van de gevallen door de politie, hoewel dit soms ook kan worden gedaan door bijvoorbeeld gemeentelijke BOA's, de reclassering of de kinderbescherming. De percepties over de handhaafbaarheid variëren en hangen vooral samen met aantallen. In een gemeente waar slechts een beperkt aantal maatregelen is opgelegd, zijn (wijk)agenten daarvan doorgaans op de hoogte en weten ze om wie het gaat. Als iemand met een gebiedsverbod wegens wijkoverlast zich toch in de wijk begeeft, zal dat snel opgemerkt worden. Dan gaat het dus om het min of meer toevallig signaleren van een overtreding van een maatregel. Het ontbreekt de politie echter aan tijd om intensief en specifiek te controleren of iemand zich aan een gebiedsverbod houdt.

Bij een toenemend aantal gebiedsverboden en bij stadionverboden is de handhaving problematischer. Daar komt bij dat ook civielrechtelijke stadionverboden (opgelegd door de BVO of de KNVB) gehandhaafd moeten worden. Bij een club als Feyenoord gaat het in totaal om 75 tot 100 stadionverboden, zowel civielrechtelijk als op grond van de Wet MBVEO. Deze worden niet allemaal herkend door de politie (incl. ME, verkenningseenheden) of stewards. Bij briefings worden doorgaans een aantal personen (maximaal 20) met een stadionverbod als *highlights* eruit gelicht. Van hen worden foto's getoond en verspreid. Deze *highlights* worden geselecteerd op grond van de verwachting dat ze het verbod zullen overtreden en de overlast die dat zou kunnen opleveren.

De handhaving van een groepsverbod, waarbij een concreet persoon zich niet mag ophouden in een willekeurige groep van minimaal drie personen, kan gefrustreerd worden doordat de groep zich verspreidt zodra de politie zich meldt.<sup>217</sup> Tot grote problemen geeft de handhaving van een groepsverbod echter geen aanleiding, zo is algemene opinie.

De gemeente Leeuwarden legt ten behoeve van de handhaving van de Wet MBVEO vaak een preventieve last onder dwangsom op die verbeurd wordt verklaard bij overtreding van het burgemeestersbevel. De ervaringen hiermee zijn positief. In hoofdstuk 3 is al aangegeven dat hiertegen geen juridische bezwaren lijken te bestaan. Het kan derhalve worden beschouwd als een *best practice* en ingezet worden in combinatie met elk burgemeestersbevel.

Bij de handhaving van MBVEO-maatregelen is bij een gedragsaanwijzing van de officier van justitie die gericht is op ernstig belastend gedrag van de verdachte jegens personen, aanhouding buiten heterdaad mogelijk. Bij een burgemeestersbevel echter kan iemand die bijvoorbeeld een gebiedsverbod of meldingsplicht overtreedt *niet* buiten heterdaad staande worden gehouden. Dat betekent dat iemand bij overtreding van een burgemeestersaanwijzing alleen aangehouden kan worden als dat op het moment zelf door een opsporingsambtenaar of de politie wordt geconstateerd. In andere gevallen, bijvoorbeeld als op grond van camerabeelden, getuigenverklaringen of andere informatie is gebleken dat een burgemeestersaanwijzing is overtreden, dient iemand die een bevel heeft overtreden te worden ont-

<sup>217</sup> IV&J 2012, p. 53.

boden op het politiebureau voor het opmaken van een proces-verbaal. Van lik op stuk is dan geen sprake. Bij herhaalde overtreding gedurende de looptijd van de maatregel wordt overigens vaak niet telkens een proces-verbaal opgemaakt, zo blijkt uit gesprekken, maar wordt de overtreding alleen geregistreerd en aan het eind van de termijn ‘gestapeld’ voorgelegd aan de officier van justitie.

Voor de uitvoering van meldingsplichten moeten de personen aan wie die is opgelegd zich doorgaans melden op het politiebureau. Andere locaties, zoals gemeentehuizen of bureaus jeugdzorg, zijn ook mogelijk en komen ook voor. In het onderzoek zijn we zowel voorbeelden tegengekomen waarbij men zich eenmalig moest melden als waarbij men zich op verschillende momenten, voor, tijdens en na de wedstrijd moest melden. De locaties waar gemeld moest worden zijn regulier open of worden voor de gelegenheid bemenst. Indien zich een beperkt aantal personen moet melden, wordt dit als goed uitvoerbaar beschouwd. Bij grotere aantallen worden wel problemen verwacht.

Overigens is er een pilot gaande bij het OM en de Dienst Justitiële Inlichtingen waarbij de meldingsplicht gehandhaafd kan worden doordat overlastplegers zich kunnen registreren bij een “digitale meldzuil”. De politie Twente zet deze “digitale meldzuil” sinds 30 mei 2012 tot 1 oktober 2012 als pilot in voor de handhaving van de meldingsplicht.

De meldingsplichtigen melden zich bij deze zuil door voor het apparaat te gaan staan en de handelingen op te volgen die op het scherm verschijnen. Het apparaat vraagt om verschillende gegevens en maakt een scan van de meldingsplichtige. De ingewonnen gegevens worden vervolgens verstuurd naar een applicatie. Op de applicatie worden alle data verzameld en vindt de verificatie plaats. Er is een database met daarin de gegevens van de meldingsplichtigen en waar en wanneer ze zich moeten melden. Zodra een meldingsplichtige zich heeft gemeld, worden zijn data (ingevoerde gegevens en scan) in de database opgeslagen en gekoppeld aan de te melden persoon. De melding wordt niet alleen gekoppeld, maar ook geverifieerd. Met gezichtsherkenning wordt gekeken of de juiste persoon zich heeft gemeld. Deze informatie wordt teruggekoppeld naar de zuil en de verantwoordelijke politiefunctionaris. Als iemand zich niet meldt, dan wordt deze informatie direct doorgespeeld naar Politie en Openbaar Ministerie en vindt er actieve opsporing plaats.<sup>218</sup>

Dit zou een alternatief kunnen zijn voor een meldingsplicht op locatie. Een ander alternatief voor de meldingsplicht zou een ‘digitale aantoonplicht’ kunnen zijn.<sup>219</sup> In dit kader wordt onderzocht of met behulp van technische middelen een bepaald gebied kan worden afgebakend, waarbij een koppeling wordt gelegd met de mobiele telefoon van de persoon aan wie een gebiedsverbod is opgelegd. Als deze persoon zich begeeft in het verboden gebied, ontvangt de politie een signaal. Met behulp van stemherkenning en onaangekondigde controles zou kunnen worden gecontroleerd of de overtreder zijn telefoon niet aan een ander heeft gegeven.

#### **4.2.11. 12-minners**

De Wet MBVEO bevat specifieke maatregelen gericht op zgn. 12-minners, zoals blijkt uit paragraaf 2.3.4. In de praktijk zijn deze nooit toegepast. Alle respondenten in de interviews geven aan dat hiervoor andere wegen openstaan, zoals trajecten met jeugdzorg en andere hulpverlenings(zorg)trajecten. Pas als deze niet tot de gewenste resultaten leiden, zou de

<sup>218</sup><http://www.politie.nl/twente/nieuws/120530001politietwentezetdigitemeldzuilvoormeldingsplichtvoetbalhooligans..asp>.

<sup>219</sup> In opdracht van Politie en Wetenschap wordt hier onderzoek naar verricht door mr. C. Veen onder begeleiding van prof. mr. dr. J.G. Brouwer. <http://www.openbareorde.nl/lopend-onderzoek/van-meldingsplicht-naar-aantoonplicht/>.

12-minners-regeling een optie kunnen zijn, aldus de respondenten. Er zijn nog geen gevallen geweest waarin daar sprake van was. De maatregel wordt als (te) ingrijpend gezien. Eén respondent verwoordde het als volgt: “*Deeg moet nog brood worden.*” De Inspectie Veiligheid en Justitie verwoordt het in haar tweede monitor als volgt:<sup>220</sup>

*Uit gesprekken met onder meer gemeenten, politie en jeugdzorg blijkt dat een dergelijke maatregel wordt gezien als zeer ingrijpend. Betrokkenen geven aan dat eventuele hulpverleningstrajecten en overige mogelijkheden in de overweging moeten worden betrokken. De ervaring van betrokkenen leert dat in de meeste gevallen al opvoed- en gedragsproblemen zijn gesignaleerd en vanuit het onderwijs of de hulpverlening (zorg)trajecten in gang zijn gezet. Bij de aanpak van 12-minners ligt de nadruk op onderwijs en zorg. De aanpak focust zich op het versterken van het opvoedingsklimaat van het kind. Betrokkenen geven aan dat om succesvol een ingrijpende maatregel op basis van artikel 172b Gemeentewet te kunnen opleggen, de gezinssituatie sterk genoeg moet zijn om het kind te kunnen corrigeren en problemen op te lossen.*

Daarnaast is de problematiek in veel gemeenten niet aanwezig.

Ook een respondent die bij de totstandkoming van de wet verheugd was over de mogelijkheid van een ‘12-minnersbevel’ heeft deze, ondanks problemen met jeugd, nog niet toegepast. “*Wij maken veel gebruik van straatcoaches die ouders en kinderen aanspreken. Dat blijkt een effectieve methode te zijn.*” Overigens is deze betrokkene van mening dat er preventieve werking uitgaat van de mogelijkheid om te maatregel op te leggen. “*Ik ben er van overtuigd dat je maatregelen soms niet hoeft te gebruiken als de mogelijkheid er is om ze in te zetten.*”

## 4.3 De toegevoegde waarde van de wet in de praktijk

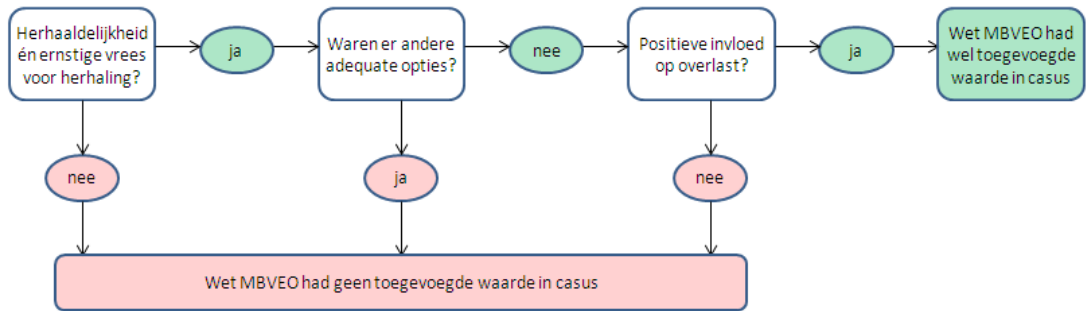
### 4.3.1. Analysemodel

#### *Burgemeestersbevel*

Een (nieuwe) wet dient toegevoegde waarde te hebben. Er moet iets mee gerealiseerd kunnen worden wat op grond van andere regelgeving of maatregelen niet mogelijk is. Dat geldt volgens de MvT expliciet voor de Wet MBVEO: de wet mag alleen worden ingezet als er geen andere opties zijn. In deze paragraaf wordt de toegevoegde waarde van de wet in de tien bestudeerde (en eerder in tabel 4.1 weergegeven) casus geanalyseerd. Daarbij wordt voor de toepassing door burgemeesters het volgende analytische model gehanteerd.

---

<sup>220</sup> p. 43.



We onderscheiden drie variabelen die bepalend zijn voor de vraag of de Wet MBVEO in een gemeentelijke casus toegevoegde waarde had. De eerste daarvan (herhaaldelijkheid en ernstige vrees voor herhaling) heeft betrekking op wettelijke voorwaarden. Wordt daaraan niet voldaan, dan had de wet niet mogen worden toegepast in het concrete geval en kan van toegevoegde waarde dus geen sprake zijn.

De tweede variabele betreft de vraag of er andere opties voorhanden waren. In de MvT is aangegeven dat de wet ziet op de ernstige gevallen van stelselmatige overlast in de publieke ruimte *waarvoor het bestaande instrumentarium ontoereikend is*.<sup>221</sup> In verband met het subsidiariteitsbeginsel moeten volgens de regering eerst minder ingrijpende maatregelen worden ingezet en moet in de beschikking gemotiveerd worden aangegeven waarom het burgemeestersbevel wordt geprefereerd boven andere interventiemogelijkheden.<sup>222</sup> Als de openbare orde met minder vergaande maatregelen (jegens betrokkene) kan worden gehandhaafd, is het opleggen van een bevel derhalve niet mogelijk.<sup>223</sup> De subsidiariteit is dus een expliciet en zwaarwegend onderdeel bij de toepassing van de wet. Is daar geen sprake van, dan had de wet niet toegepast mogen worden en kan van toegevoegde waarde in een concrete casus geen sprake zijn.

De derde variabele betreft het effect van de maatregel. Die is erop gericht dat de overlast door de betreffende persoon wordt beëindigd of ten minste wordt verminderd. Als dat niet het geval is, had de wet in de casus ook geen toegevoegde waarde.

Als een burgemeestersbevel én voldeed aan de wettelijke eisen (herhaaldelijkheid, vrees voor herhaling, subsidiariteit) én een positief effect had op de overlast, is sprake van toegevoegde waarde in de betreffende casus.

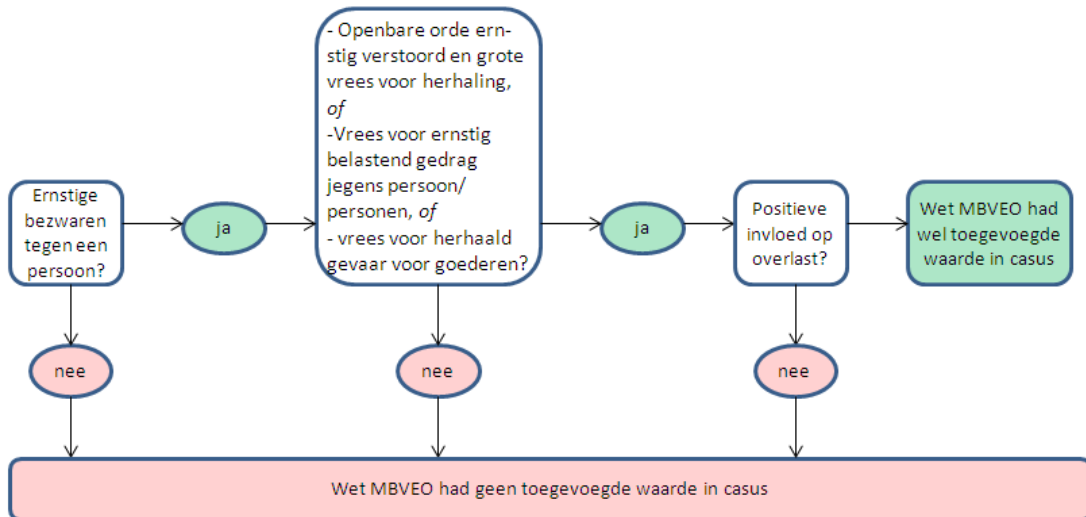
### *Gedragsaanwijzing officier van justitie*

Voor de toegevoegde waarde van de wet in de vier bestudeerde casus waar de wet door de officier van justitie is toegepast (zie tabel 4.2), hanteren we het volgende analysemodel.

<sup>221</sup> Kamerstukken II 2007/08, 31 467, nr. 3, p. 4.

<sup>222</sup> Idem, p. 17.

<sup>223</sup> Idem, p. 41.



Het analysemodel voor de toegevoegde waarde van de wet bij een gedragsaanwijzing door de officier van justitie bevat de formele vereisten voor toepassing van de wet, zoals in paragraaf 2.5.1 beschreven. Daarnaast is een criterium voor toegevoegde waarde in de casus, net als bij het burgemeestersbevel, dat de overlast door de persoon in kwestie verminderd of beëindigd is.

#### 4.3.2. Toegevoegde waarde in gemeentelijke casus

In deze paragraaf worden de casus beoordeeld op grond van het eerder weergegeven analysemodel. Daarbij worden voor de gemeentelijke casus de drie variabelen onderscheiden. Bij de beoordeling is overigens sprake van een marginale toets: er wordt voornamelijk gekeken of expliciet aandacht is besteed aan de verschillende aspecten en of de overwegingen aannemelijk zijn.

##### *Herhaaldelijkheid en ernstige vrees voor herhaling*

Bestudering van de casus leert dat ernstige vrees in vrijwel alle casus wordt onderbouwd. Voorbeelden hiervan zijn dreigementen tot ongeregelheden, aanwijzingen/tips door anderen dat ongeregelheden zullen plaatsvinden, eerdere overlastplegingen van de betrokkene en als er een risico-voetbalwedstrijd staat aan te komen. Ook bestaat ernstige vrees wanneer eerdere opgelegde maatregelen niet tot resultaat hebben geleid, omdat er overlast bleef bestaan.

In één van de bestudeerde casus was evident geen sprake van herhaaldelijkheid. Op grond van politie-informatie bestond in die casus vrees voor ernstige verstoring van de openbare orde, maar een dossier over eerdere overlast door de betreffende personen ontbrak volledig. Tegen toepassing van de wet is in deze casus geen bezwaar aangetekend. In een andere casus werd vooraf getwijfeld aan de herhaaldelijkheid, omdat ook openbare orde verstoringen meegenomen zijn die vóór inwerkingtreding van de Wet MBVEO hebben plaatsgevonden. De rechtbank Amsterdam<sup>224</sup> oordeelde in dat geval dat deze feiten wel meegenomen mochten worden. In de overige casus is het op basis van het aanwezige dossier aannemelijk dat er sprake is van herhaaldelijkheid. In de dossiers zijn de politiemutaties op basis waarvan de herhaaldelijkheid is aangetoond opgenomen, waarbij per ordeverstoring is aangege-

<sup>224</sup> Rb. Amsterdam, 3 april 2012, *LJN* BW 1140, *AB* 2012, 174.

ven of de desbetreffende persoon daarbij aanwezig was en/of welke rol de betrokkene bij de ordeverstoring had.

### *Subsidiariteit*

Onder de noemer ‘subsidiariteit’ toetsen we de casus op de vraag of er andere adequate opties voorhanden waren waarmee de overlast bestreden had kunnen worden. In verband met het subsidiariteitsbeginsel moeten eerst minder ingrijpende maatregelen worden ingezet indien deze ook een adequate oplossing kunnen bieden. Per casus zou derhalve op basis van een probleemanalyse een expliciete afweging moeten plaatsvinden welke instrumenten het meest geschikt zijn om de overlastproblemen te ondervangen en de Wet MBVEO zou alleen ingezet moeten worden als andere instrumenten geen effect (zouden kunnen) hebben. Kortom, de wet is te beschouwen als een *ultimum remedium*.

In de casus is de wet niet altijd daadwerkelijk als *ultimum remedium*, na eerdere (minder effectieve) inzet van andere maatregelen of na een expliciete probleemanalyse, ingezet:

- Niet de aard en ernst van de overlast was in een aantal casus bepalend voor de inzet van de wet, maar het feit dat voldaan werd aan de aspecten ‘herhaaldelijkheid’ en ‘ernstige vrees voor nieuwe overlast’. De ernst van de overlast en eventuele andere maatregelen zijn in die gevallen niet meegenomen in de overweging.
- De wet is ook toegepast om te experimenteren met de werking en toepassing ervan. Daardoor is de wet toegepast in gevallen waarin ook andere wegen open stonden.
- Ten onrechte wordt in enkele gemeenten aangegeven dat een gebiedsverbod op grond van de Wet MBVEO is toegepast omdat deze meer handhavingsmogelijkheden zou bieden dan het opleggen van een gebiedsverbod op grond van de APV. Beide kunnen echter worden gehandhaafd via artikel 184 Sr.

In zes van de tien gemeentelijke casus is de overweging om te kiezen voor toepassing van de wet aannemelijk te noemen. Weliswaar had wellicht gekozen kunnen worden voor andere maatregelen, maar er heeft wel een expliciete en aannemelijke afweging plaatsgevonden.

Overigens werd bij de afweging niet altijd uitgegaan van alle beschikbare mogelijkheden. Zo is in casus 2 een gebiedsverbod voor vijftien personen ingesteld op grond van de wet, omdat die mogelijkheid niet in de APV van de betreffende gemeente is opgenomen. Het was de gemeente niet bekend dat een gebiedsverbod ook op grond van artikel 172 lid 3 van de Gemeentewet opgelegd kan worden.

In casus 3 is de wet ook met een onjuiste veronderstelling ingezet. Daarbij werd een gebiedsverbod opgelegd gedurende de jaarwisseling. Deze persoon had echter ook al een huisarrest opgelegd gekregen door de rechter. De gemeente verkeerde in de veronderstelling dat een overtreding van het huisarrest niet gehandhaafd zou kunnen worden en van een gebiedsverbod wel. Dat is echter niet correct.

De toegevoegde waarde van de Wet MBVEO ten opzichte van de APV kan gelegen zijn in de langere duur van het gebiedsverbod. Dit is echter in geen enkel dossier genoemd als argument.

Overigens moet ook onderkend worden dat het voor betrokkenen binnen gemeenten vaak een lastige afweging is om te bepalen onder welke omstandigheden welk instrument (APV, Wet MBVEO, Gemeentewet, etc.) het meest geëigend is. De procedurele voorwaarden zijn niet altijd helder en ook bestaat vaak geen goed beeld van alle mogelijke instrumenten (zo-



als beschreven in hoofdstuk 3). Het is vaak een kwestie van *trial and error* en het benutten van bekende instrumenten.

### *Effect op overlast*

In een meerderheid van de casus is de overlast door de persoon tegen wie het burgemeestersbevel gericht was, gedurende de periode van de maatregel daadwerkelijk afgenomen of heeft zich helemaal niet voorgedaan. In één casus heeft de betrokkene – ondanks eerdere strafrechtelijke stadionverboden die hij overtrad – niet meer voor overlast gezorgd nadat hij een gebiedsverbod ontvangen had. In een andere casus bleken de maatregelen effectief, maar heeft de betrokkene weer voor overlast gezorgd nadat de maatregelen – vanwege goed gedrag – waren ingetrokken.

In één casus is de overlast evident niet afgenomen of beëindigd. Het ging hierbij om een zwerver met een drank- en alcoholprobleem die niet ontvankelijk bleek voor welke maatregel of sanctie dan ook. In een andere casus kon het effect niet worden toegeschreven aan het in die casus opgelegde gebiedsverbod, omdat de persoon in kwestie door de rechter al een huisarrest opgelegd had gekregen. In twee casus is het besluit van de burgemeester geschorst, één keer door de voorzieningenrechter<sup>225</sup> en één keer door de civiele rechter<sup>226</sup>. De maatregel heeft door de schorsing zijn werking verloren, waardoor er van een effect geen of slechts beperkt sprake kan zijn (in de eerste casus heeft de maatregel drie dagen geduurd, in de tweede casus een maand).

### *Toegevoegde waarde*

De primaire vraag waar het in deze paragraaf om ging was in hoeverre de Wet MBVEO in de bestudeerde gemeentelijke casus toegevoegde waarde had. Op grond van het analysemodel in paragraaf 4.3.1 wordt de wet in een casus van toegevoegde waarde geacht indien er wordt voldaan aan drie voorwaarden:

- er is sprake van herhaaldelijkheid en vrees voor herhaling, en
- er waren geen andere, lichtere maatregelen die hetzelfde effect zouden kunnen realiseren (subsidiariteit), en
- de persoon in kwestie heeft dankzij de maatregel geen of minder overlast veroorzaakt

Van de bestudeerde gemeentelijke casus zijn er twee besluiten geschorst, waardoor geen uitspraak kan worden gedaan over de toegevoegde waarde. In drie casus luidt de conclusie dat de wet er niet van toegevoegde waarde was, hetzij omdat er evident geen sprake was van herhaaldelijkheid, hetzij omdat andere alternatieven niet afdoende overwogen of eerder toegepast zijn, hetzij omdat de overlast bleef bestaan. In zes casus had de wet wel nadrukkelijk toegevoegde waarde: aan alle voorwaarden daarvoor werd voldaan.

In tabel 4.5 is per casus aangegeven in hoeverre er sprake was van toegevoegde waarde. Daarvan is sprake als voldaan wordt aan alle, in paragraaf 4.3.1 benoemde criteria. Zoals gezegd hanteren we hierbij een marginale toets: er wordt voornamelijk gekeken of expliciet aandacht is besteed aan de verschillende aspecten en of de overwegingen aannemelijk zijn. Is dat evident niet het geval, dan is het oordeel op het betreffende aspecten negatief. Wat betreft het effect van de maatregel op de overlast is alleen gekeken naar het korte termijn-

<sup>225</sup> Rb. Amsterdam (voorzieningenrechter) 18 februari 2011, *LJN* BP5057, *AB* 2011,122. De schorsing door de voorzieningenrechter wordt opgeheven doordat het bezwaar ongegrond wordt verklaard door de gemeente. De duur van de maatregel is op dat moment echter al verlopen.

<sup>226</sup> Rb. Rotterdam 7 mei 2011, *LJN* BQ3848. De schorsing van de civiele procedure blijft voortduren. Het bezwaar in de bestuursrechtelijke bodemprocedure krijgt geen vervolg.

effect, oftewel of er gedurende de looptijd van de maatregel overlast is veroorzaakt door de persoon of personen op wie de maatregel gericht was. In een aantal casus is het besluit geschorst. De maatregel was in die gevallen dus niet (meer) feitelijk van kracht en is er niets te zeggen over het effect op de overlast.

**TABEL 4.5: TOEGEVOEGDE WAARDE IN CASUS**

CASUS	HERHAALDELIJKHEID EN ERNSTIGE VREES VOOR HERHALING?	WAREN ER ANDERE ADEQUATE OPTIES?	POSITIEVE INVLOED OP OVERLAST?	CONCLUSIE: TOEGEVOEGDE WAARDE?
1	Ja	Nee	Ja	Ja
2	Nee	Ja	Ja	Nee
3	Ja	Ja	Nee	Nee
4	Ja	Nee	Ja	Ja
5	Ja	Nee	Nee	Nee
6	Ja	Nee	Ja	Ja
7	Ja	Nee	Ja	Ja
8	Ja	Nee	?	?
9	Ja	Nee	Ja	Ja
10	Ja	Nee	Ja	Ja

#### 4.3.3. Toegevoegde waarde bij gedragsaanwijzingen officier van justitie

##### *Formele vereisten*

Voor de toepassing van de wet door de officier van justitie gelden eveneens twee primaire voorwaarden:

- er moet sprake zijn van een persoon tegen wie ernstige bezwaren bestaan, en
- de verdenking betreft een strafbaar feit
  - waardoor de openbare orde ernstig verstoord is en waarbij grote vrees bestaat voor herhaling, of
  - in verband waarmee vrees bestaat voor ernstig belastend gedrag van de verdachte jegens een persoon of personen, of
  - in verband waarmee vrees bestaat voor gedrag van verdachte dat herhaald gevaar voor goederen oplevert.

In het onderzoek zijn drie casus bestudeerd waarbij door de officier van justitie een gedragsaanwijzing is opgelegd op grond van artikel 509 hh Sv. In alle casus is evident sprake van (verdenking van) een strafbaar feit. Het gaat bijvoorbeeld om het werpen van een vuurwerkbom en het lastig vallen van personen. Daarnaast is van belang dat sprake is van ernstige bezwaren tegen de persoon. In de casus is niet altijd gespecificeerd om welke ernstige bezwaren het gaat (in de opsomming hierboven staan de mogelijkheden); in één casus is bijvoorbeeld niet gespecificeerd welke van de drie gevolgen het strafbaar feit kent, alle drie de bovengenoemde overwegingen zijn in het besluit opgenomen.

In de casus bleek dat voor het bestaan van ernstige bezwaren voldoende is dat iemand een hooligan-verleden heeft en bij het afsteken van de bom gewonden zijn gevallen. Herhaalbaarheid, zoals bij de burgemeestersbevelen, is dus niet noodzakelijk. Herhaling kan wel een argument zijn om een gedragsaanwijzing op te leggen. In de andere twee casus was sprake van langdurige, soms zelfs tientallen jaren, overlast jegens personen. De gedragsaanwijzingen in deze twee gevallen zijn opgelegd vanwege ernstig belastend gedrag jegens personen, wat respectievelijk tot een gebiedsverbod en een contactverbod geleid heeft.

Voor het opleggen van een gedragsaanwijzing is wel nodig dat er vrees bestaat dat de activiteiten, of het belastend gedrag, zich zal herhalen. De vrees voor herhaling wordt niet altijd gemotiveerd in de gedragsaanwijzing. In één van de bestudeerde casus was in het besluit slechts aangegeven dat sprake was van vrees voor herhaling, maar niet waarom daar sprake van was. Ook bij het OM geldt dat het inzetten van een gedragsaanwijzing op grond van de Wet MBVEO een nog niet veel gebruikt instrument is waar officieren nog ervaring mee moeten opdoen.

### *Effect op overlast*

In de drie casus heeft de overlast zich gedurende de periode waarvoor de gedragsaanwijzing was opgelegd niet voorgedaan. In één casus heeft het opleggen van de gedragsaanwijzing tot een blijvende oplossing geleid; de buurman heeft zijn buurkinderen niet meer lastig gevallen, ook niet nadat de gedragsaanwijzing verlopen was.

### *Toegevoegde waarde*

De primaire vraag waar het in deze paragraaf om ging was in hoeverre de Wet MBVEO in de bestudeerde casus opgelegd door de officier van justitie toegevoegde waarde had. Op grond van het analysemodel in paragraaf 4.3.1 wordt de wet in een casus van toegevoegde waarde geacht indien er wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:

- er is sprake van een strafbaar feit, waarbij de openbare orde ernstig is verstoord en er grote vrees voor herhaling bestaat, of ernstig belastend gedrag jegens personen is, of vrees voor herhaald gevaar voor goederen
- de persoon in kwestie heeft dankzij de maatregel geen of minder overlast veroorzaakt

In alle drie casus luidt het oordeel dat de Wet MBVEO van toegevoegde waarde was. In alle gevallen was sprake van een strafbaar feit, waarbij er ernstig belastend gedrag jegens personen bestond of vrees voor herhaald gevaar voor goederen. In alle gevallen is de overlast beëindigd.

#### **4.3.4. Toegevoegde waarde strafbaarstelling voorbereidende activiteiten**

Er is één casus bestudeerd waarbij door de officier van justitie gebruik gemaakt is van artikel 141a Sr, het artikel dat het opzettelijk verschaffen van gelegenheid, middelen of inlichtingen tot het plegen van geweld tegen personen of goederen strafbaar stelt. Dit artikel heeft toegevoegde waarde omdat het voor strafbaarheid op grond van art. 141a Sr niet nodig is dat het beoogde gronddelict ook daadwerkelijk heeft plaatsgevonden.<sup>227</sup> Bovendien kan artikel 46 Sr alleen voor delicten gebruikt worden waarbij de maximale straf minimaal acht jaar bedraagt; voor openlijke geweldpleging geldt een maximum van 4,5 jaar.

In de bestudeerde casus werden door verschillende verdachten supportersrellen geïnitieerd. De politie is een onderzoek gestart naar deze voorbereiding. De officier van justitie heeft daarbij het aftappen van de telefoons van verdachten mogelijk gemaakt<sup>228</sup>, waardoor in een vroeg stadium de activiteiten achterhaald konden worden en stopgezet konden worden. De supportersrellen hebben niet plaatsgevonden.

<sup>227</sup> Dit is het belangrijkste verschil met de regeling van medeplichtigheid en uitlokking.

<sup>228</sup> Artikel 141a Sr jo 126m Sv.

## 4.4 Conclusie

In dit hoofdstuk is de toepassing van de Wet MBVEO in de praktijk beschreven. Dit is gebeurd in algemene zin (breedtebeeld) en op casusniveau (voor een dieptebeeld). Gemeentelijke respondenten geven aan dat de wet vooral bij wijkoverlast en evenementen (zoals jaarwisselingen) nuttig is. De meeste kritische geluiden zijn er te horen bij de toepassing van de wet voor de aanpak van voetbalvandalisme. Vooral de maximale duur (in eerste aanleg) van drie maanden voor een gebiedsverbod (in casu stadionomgevingsverbod), al dan niet in combinatie met een meldingsplicht, wordt als een knelpunt gezien. De belangrijkste andere knelpunten die worden ondervonden zijn:

- Voor burgemeesters geldt dat er sprake moet zijn van herhaaldelijkheid om de wet te kunnen toepassen; de openbare orde moet ten minste tweemaal zijn verstoord. Aangegeven is dat deze eis in de praktijk voor problemen zorgt, omdat zogenaamde *first offenders* zo niet door burgemeesters op grond van de Wet MBVEO aangepakt kunnen worden.
- Om de wet te kunnen toepassen moet sprake zijn van goede dossiervorming. Uit het dossier moet blijken dat aan de toepassingscriteria wordt voldaan. In de praktijk wordt het opbouwen van een goed dossier als ingewikkeld en arbeidsintensief ervaren.
- De intergemeentelijke meldingsplicht vergt veel afstemming en administratieve lasten.
- Bij de handhaving wordt het door gemeenten als een gemis ervaren dat overtreders van gedragsbevelen buiten heterdaad niet mogen worden aangehouden.
- Een compleet beeld van alle beschikbare instrumenten en mogelijke maatregelen om overlast te bestrijden, ontbreekt vaak, vooral bij gemeenten maar soms ook bij het OM.

Door het Openbaar Ministerie worden er geen evidente knelpunten ervaren bij de toepassing van de wet. Wel worden er door sommige gemeentelijke respondenten problemen ervaren in de afstemming tussen gemeenten en het Openbaar Ministerie.

In de bestudeerde casus bleek de wet in de meerderheid van de gevallen toegevoegde waarde te hebben. In een aantal casus was dat niet het geval. Dat kwam ofwel omdat de overlast niet verminderde ofwel omdat niet voldaan werd aan de eisen van herhaaldelijkheid of subsidiariteit. In die laatste gevallen zou de wet niet toegepast mogen worden. De casus kunnen echter niet als representatief worden beschouwd voor alle gevallen waarin de wet is toegepast.

## Engeland en Wales

### 5.1 Inleiding

Het Britse (en met name Engelse) voetbal kent een lange traditie van voetbalvandalisme (*hooliganism*). Voetbalwedstrijden onttaardden vanaf de jaren '70 met enige regelmaat in een treffen tussen rivaliserende supportersgroepen en de politie. Toen vanuit de samenleving geluiden klonken om het voetbalvandalisme aan te pakken, werd het onderwerp op de politieke agenda gezet. Een aantal ernstige incidenten in de jaren '80 van de vorige eeuw werkten daarbij als aanjager.

In 1985 kwamen 56 mensen om het leven tijdens de wedstrijd tussen Bradford City en Lincoln City, toen een houten tribune en aansluitend het houten dak van de tribune in brand vlogen. Omdat nooduitgangen waren afgesloten konden supporters zich niet in veiligheid brengen. Twee weken later voltrok zich een ramp in het Belgische Heizelstadion tijdens de Europacup I finale tussen Liverpool en Juventus, toen supporters van Liverpool het vak met Juventussupporters bestormden. Als gevolg daarvan, werden de supporters van Juventus richting een scheidingsmuur gedreven, die onder het gewicht bezweek. Uiteindelijk vonden 39 mensen de dood, waaronder 32 supporters van Juventus. In 1989 voltrok zich een ramp in het Hillsboroughstadion. Tijdens een wedstrijd tussen Liverpool en Nottingham Forest vonden 94 supporters de dood in het gedrang. In 1989 deden zich verder rellen voor rond de wedstrijd van Engeland tegen Zweden, in 1995 rond de wedstrijd tussen Engeland en Ierland, in 1998 tijdens het EK in Frankrijk en in 2000 tijdens het EK in België en Nederland.

Niet al deze rampen, rellen en wanordelijkheden waren overigens direct te wijten aan hooligans. Zo konden de branden ontstaan doordat de stadions verouderd en grotendeels van hout waren. Critici stellen dat sommige maatregelen *tegen* hooligans (afgesloten vakken en nooduitgangen, hekken) de omvang van enkele rampen mogelijk zelfs hebben vergroot. Al met al ontstond er echter een duidelijke *sense of urgency* dat er wat moest gebeuren. In het Verenigd Koninkrijk ontwikkelde zich een breed gedragen gevoel van schaamte en het besef dat het zo niet verder kon. Toen Engelse clubs na de ramp in het Heizelstadion voor vijf jaar werden uitgesloten van internationaal voetbal, werd dat door velen beschouwd als het bijna-failliet van het Engelse voetbal. Alleen een drastische aanpak zou nog helpen.

Omdat de Engelse aanpak van voetbalvandalisme vaak wordt gezien als een lichtend voorbeeld voor de Nederlandse, worden in dit hoofdstuk de wettelijke maatregelen beschreven

die daarop gericht zijn. Daarnaast wordt aandacht besteed aan de rol van de politie en de clubs in Engeland.

In dit hoofdstuk wordt overigens steeds gesproken over Engeland, maar alle in dit hoofdstuk genoemde maatregelen en wetgeving gelden ook voor Wales. Schotland, dat ook deel uitmaakt van Groot-Brittannië, kent behalve een eigen profcompetitie ook eigen wetgeving voor de bestrijding van voetbalvandalisme. De wetgeving heeft duidelijke overeenkomsten met die in Engeland en Wales, maar we laten deze in dit onderzoek verder buiten beschouwing.

## 5.2 Maatregelen door clubs

De ramp in Hillsborough (1989) heeft geleid tot een onderzoek onder leiding van Lord Justice Taylor. Het bevat aanbevelingen die als belangrijkste verandering teweeg brachten dat de verantwoordelijkheid voor de veiligheid in en om het stadion bij de clubs kwam te liggen. Voorheen lag die verantwoordelijkheid bij de politie. Algemeen ontstond het besef dat supportersgeweld niet alleen (achteraf) bestreden moest worden maar vooral voorkomen. Op basis van de aanbevelingen heeft the Football Association (FA) aan de clubs de volgende (verplichte) maatregelen opgelegd:

- Het vervangen van houten daken en houten tribunes door stalen constructies.
- Een verbod op staanplaatsen, waardoor bezoekersaantallen beter gereguleerd konden worden en ‘golven’ (het massaal naar voren stormen van supporters in vakken na een goal, waardoor gedrang en onrust kan ontstaan) kon worden voorkomen.
- Het aanstellen door clubs van een *safety manager* die op wedstrijddagen verantwoordelijk is voor de veiligheid in het stadion.
- Het plaatsen van camera’s (CCTV, *Closed Circuit TV*) waarmee supportersvakken in de gaten kunnen worden gehouden en preventief en repressief kan worden opgetreden.
- Het aanstellen van stewards die een training hebben gevolgd die voldoet aan landelijke eisen opgesteld door de FA, de *Premier League* en de *Football League* in samenwerking met de *Safety Officers Association*.

Daarnaast zijn er maatregelen waar clubs zelf voor kunnen kiezen.

- Voetbalclubs kunnen een civielrechtelijke ‘clubban’ opleggen waarmee een supporter voor korte of langere tijd de toegang tot het voetbalstadion kan worden ontzegd. Dit kan uiteenlopen van één wedstrijd tot levenslang. Beroep hiertegen is niet bij alle clubs mogelijk. De nationale voetbalbond (FA) kan geen *bans* opleggen.
- Een aantal clubs heeft zich met de politie verenigd in wat wordt genoemd ‘PACT’ (*Police And Clubs Together*), waarbij gezamenlijk afspraken worden gemaakt om supportersgeweld te beugelen.
  - Rond het stadion kunnen zogenaamde ‘restricted area’s’ worden aangewezen, waar het gebruik of in bezit hebben van alcohol verboden is.



Naast deze verplichte maatregelen zijn er ook nog eigen initiatieven van clubs. Een voorbeeld hiervan is de ‘kliklijn’ van Manchester United. Supporters kunnen wangedrag van andere supporters anoniem per sms melden, waarna die met camera’s in de gaten worden gehouden (zie afbeelding van billboard in het stadion links). In het seizoen 2010-2011 was bij 51% van de wedstrijden geen politie aanwezig

in het stadion.<sup>229</sup> Dat illustreert dat het primaat van de veiligheid bij de clubs ligt. Voetbalclubs betalen ook een (deel van de) kosten voor politie-inzet *in* het stadion. De omvang wordt vastgelegd in een *special services agreement*.<sup>230</sup> Omdat stewards goedkoper zijn, vormt dit reden voor clubs om vooral te investeren in een professionele stewardorganisatie.

### 5.3 Rol politie

Ondanks dat het primaat van de aanpak van het voetbalvandalisme bij de clubs ligt, heeft de politie nog wel steeds een voorname rol. In de eerste plaats kan de politie personen voordragen voor een ban (zie paragraaf 5.5.4). Daarnaast is de politie vooral actief met het verkrijgen van informatie over (potentiële) hooligans. De politie beschikt bij elke club over zgn. *police spotters*, in aantal variërend van één tot drie per club. Zij zijn aanwezig op wedstrijddagen, waarbij onder meer continu gefilmd wordt. Ze reizen mee naar uitwedstrijden (zowel nationaal als internationaal), waarbij de uitsupporters vrijwel de hele tijd gefilmd worden, zowel op straat als bijvoorbeeld in de trein. Ook rond thuiswedstrijden wordt gefilmd. De beelden worden gebruikt ter bewijsvoering voor bijvoorbeeld het opleggen van een *banning order*. Op niet-wedstrijddagen begeven de spotters zich ook op plaatsen waar supporters zich bevinden, zoals cafés. De spotters zijn ook degenen die doorgaans de namen aanleveren van personen die een ban zouden moeten krijgen. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van *intelligence* om informatie te krijgen over mogelijke rellen en over hooligans. Aangenomen wordt dat infiltratie hiervan een onderdeel vormt. De politie kan verder gebruik maken van speciale bevoegdheden zoals preventief fouilleren en het bevel een aangewezen gebied te verlaten voor de duur van 24 uur (zie ook 5.4.2).

De nationaal georganiseerde *Football Intelligence Unit* is gespecialiseerd in het monitoren van supportersgeweld en in het verzamelen van informatie om supportersgeweld te voorkomen. Daarnaast worden door ongeveer 120 fulltime *intelligence officers* van deze unit zgn. *profiles* opgesteld die informatie geven over concrete personen en de mogelijke risico's die ze vormen voor voetbalgeweld. Deze dossiers kunnen de basis vormen voor een *banning order*.

Behalve dat de politie de rechter kan verzoeken een *banning order* op te leggen, heeft ze ook een zekere beleidsvrijheid om eerst een waarschuwing te geven. Zo verstuurt de politie van Manchester waarschuwingen aan potentiële relschoppers dat ze in de gaten worden gehouden door de politie. Daarbij wordt overigens geen middel geschuwd. Zo bezoekt de politie van Manchester overtreders bij voorkeur 's ochtends vroeg voor het oog van de hele buurt in opvallende politieauto's of in horecagelegenheden in aanwezigheid van familie en bekenden. Van dit 'naming and shaming' gaat volgens de politie afschrikwekkende werking uit.

### 5.4 Wettelijke maatregelen

Naast de maatregelen die de clubs hebben doorgevoerd, zijn er sinds 1985 ook tal van wettelijke maatregelen doorgevoerd om het voetbalvandalisme te beteugelen. Was de wetgeving eerst met name gericht op het beteugelen van binnenlandse incidenten, later concen-

<sup>229</sup> Home Office 2011-12.

<sup>230</sup> De totale kosten voor politie-inzet bij voetbalwedstrijden in Engeland en Wales worden niet centraal geregistreerd en zijn dus niet bekend. Bron: Bryan Drew, directeur van de UK Football Policing Unit, in een e-mail d.d. 6 juni 2012 aan Pro Facto.

treerden de wettelijke maatregelen zich ook op het voorkomen van incidenten met Britse voetbalsupporters in het buitenland. Waar zich rond het Nederlands elftal niet of nauwelijks voetbalgerelateerde overlast voordoet, is dat anders rond het Engelse nationale elftal.

Er is sinds 1985 een patroon zichtbaar waarbij een incident steeds wordt gevolgd door een strengere wettelijke aanpak. Hieronder een opsomming van de wetgeving. Alle genoemde wetten (*Acts*) zijn nog steeds van kracht.

#### *Sporting Events (Control of Alcohol etc.) Act 1985 (SEA)*

De *Sporting Events (Control of Alcohol etc.) Act 1985 (SEA)* voorziet in de aanpak van alcoholgebruik bij voetbalwedstrijden. Supporters waarvan de politie het redelijke vermoeden ('reasonable grounds') heeft dat ze onder invloed van alcohol een voetbalstadion betreden kunnen worden aangehouden (in Engeland: *stop and search* genoemd, met verregaande bevoegdheden zoals preventief fouilleren en het doorzoeken van een motorvoertuig, voor zover de politie *reasonable grounds* heeft dat de verdachte een *offence* heeft begaan). Wat precies verstaan moet worden met 'onder invloed van alcohol' is aan de politie. Ook het bezit of het gebruik van alcohol in het stadion voor, tijdens en na de wedstrijd is verboden. Het verbod richt zich niet alleen op de tribune maar ook in vertrekken/lokalen/gebouwen van waaruit de wedstrijd kan worden gevolgd. Ten slotte geldt het alcoholverbod in (mini)bussen, treinen en motorvoertuigen die op weg zijn naar de wedstrijd. Wat hiervoor is opgemerkt over alcoholische dranken geldt evenzeer voor het bezit of afsteken van vuurwerk, fakkels, rookbommen of ieder ander voorwerp (*missile*) dat op het veld kan worden gegooid.

#### *Public Order Act 1986*

De *Public Order Act 1986* beperkt de bewegingsvrijheid van hooligans. De wet introduceert in art. 30 de zogenaamde *exclusion order*, ook wel *domestic football banning order* genoemd. Dit betreft een stadionverbod in eigen land voor een bepaalde periode. Een stadionverbod kan door de rechter worden opgelegd als een voetbalsupporter zich schuldig heeft gemaakt aan strafbare feiten die samenhangen met voetbal. 'Samenhangen met' dient hier ruim te worden geïnterpreteerd. Het kan gaan om alle mogelijke strafbare feiten die worden gepleegd in het voetbalstadion, erbuiten, op weg er naar toe of na de wedstrijd.

#### *Football Spectators Act 1989 (FSA)*

Naar aanleiding van incidenten tijdens het EK in Duitsland wordt de *Football Spectators Act 1989 (FSA)* geïntroduceerd. Die biedt de mogelijkheid een zogenaamde *restriction order*, later *international football banning order (FBO)* genoemd, om een stadionverbod in het buitenland op te leggen. Vanaf de FSA wordt consequent gesproken van een *football banning order (FBO)* in plaats van de eerdere termen. De FSA biedt aan de rechter de mogelijkheid om de bewegingsvrijheid van voetbalsupporters die veroordeeld zijn voor een *football related offence* in te perken. Voetbalsupporters waartegen een FBO is opgelegd, dienen zich tijdens de wedstrijd te melden bij de politie.

#### *Football Offence Act 1991*

De *Football Offence Act 1991* stelt dat het gooien van voorwerpen op en het betreden van het veld een *football related offence* is. Dit geldt ook voor beledigende of racistische spreekwoorden.

#### *Crime and Disorder Act 1998*

De *Crime and Disorder Act 1998* voorziet straf van zes maanden gevangenisstraf of een boete van £ 5000 (voorheen £ 2.500) bij overtreding van een *banning order*.



### *Football Offences and Disorder Act 1999 (FDA)*

De *Football Offence and Disorder Act 1999* (FDA) bepaalt dat een voetbalsupporter waarbij een *banning order* is opgelegd, vijf dagen voor een voetbalwedstrijd of -toernooi in het buitenland zijn paspoort moet inleveren en zich dient te melden op een hiervoor aangewezen politiebureau. Had de rechter onder de *Crime and Disorder Act 1998* nog de keuze om een FBO op te leggen, thans is het uitgangspunt (lees: de plicht) om een FBO op te leggen als 'redelijkerwijs aannemelijk' is dat hiermee verstoring van de openbare orde wordt afgewend. De rechter kan enkel in een uitgebreid gemotiveerd vonnis een verzoek tot het opleggen van een FBO ter zijde leggen. Een FBO kan voor een periode van maximaal tien jaar worden opgelegd voor zover betrokkene is veroordeeld tot een gevangenisstraf, en anders voor een periode van vijf jaar.

### *Football (Disorder) Act 2000*

Naar aanleiding van rellen tijdens het EK in 2000 in België en Nederland zijn opnieuw strengere maatregelen genomen. Het aanvankelijke onderscheid tussen de 'binnenlandse FBO' en de 'buitenlandse FBO' vervalft. Wie nu een FBO krijgt opgelegd, is uitgesloten van alle wedstrijden van Britse clubs, waar ook gespeeld. De *Football (Disorder) Act* maakt onderscheid tussen een 14A-ban, die kan worden opgelegd op grond van een voetbalgerelateerde overtreding (*football related offence*) en een 14B-ban, die kan worden opgelegd voor ieder geweld of wangedrag.

## 5.5 Banning orders

### 5.5.1. Inleiding

De kern van de wettelijke aanpak van voetbalgeweld is gelegen in de zogenaamde *banning order*, die als civiel preventieve maatregel is bedoeld. Er zijn twee typen: *bans on conviction* (14A-ban) en *bans on complaint* (14B-ban).<sup>231</sup> In deze paragraaf worden de twee typen bans beschreven. Eerst wordt ingegaan op de reikwijdte ervan.

### 5.5.2. Reikwijdte

Als een ban is opgelegd (ongeacht het type ban) moet degene die de ban opgelegd heeft gekregen zich op bepaalde tijden melden op een politiebureau. Bij welk politiebureau de veroordeelde zich moet melden, wordt bepaald in de ban, evenals de momenten waarop de veroordeelde een meldingsplicht heeft.<sup>232</sup> Ook bepaalt de ban of de veroordeelde zijn paspoort moet inleveren ten tijde van voetbalwedstrijden die zich in het buitenland afspelen. Zo wordt voorkomen dat de veroordeelde alsnog kan reizen naar wedstrijden in het buitenland en daar voor problemen kan zorgen.<sup>233</sup> Wanneer de veroordeelde zijn paspoort moet inleveren zal worden bepaald door de *Football Banning Order Authority* (FBOA).<sup>234</sup> Deze autoriteit beoordeelt per buitenlandse wedstrijd het risico op ongeregelheden. Aan de hand van de risicoanalyse bepaalt de FBOA of voor de betreffende persoon de ban geldt. In het geval dat een ban gelding heeft ten tijde van een buitenlandse wedstrijd heeft de betreffende persoon de verplichting om zijn paspoort in te leveren en zich te melden op het politiebureau. Over het algemeen geldt de ban als het nationale team speelt en als het team

<sup>231</sup> Zie ook Bleichrodt 2012. In het kader van een rechtsvergelijkend onderzoek om de slagvaardigheid van het strafrecht te vergroten is onder andere onderzoek gedaan naar de situatie in Engeland en Wales. In het onderzoek worden ook de banning orders besproken, zie p. 37-38.

<sup>232</sup> Art. 14E (2) *Football (Disorder) Act 2000*.

<sup>233</sup> Art. 14E (3) *Football (Disorder) Act 2000*.

<sup>234</sup> *The Football Banning Order Authority* is in Engeland verantwoordelijk voor het registreren en controleren van de uitvoering van een *ban*.

speelt waarvan de betreffende persoon supporter is.<sup>235</sup> Naast deze meldings- en paspoortplicht mag de veroordeelde geen enkele *regulated football match* in Engeland meer bezoeken.<sup>236</sup> Wanneer er sprake is van een *regulated football match* wordt bepaald door art. 14(2) *Football Spectators Act 1989*. Ook kan de rechter de veroordeelde nog verdere gedragsaanwijzingen geven in de ban.<sup>237</sup> De rechter kan bijvoorbeeld in de ban bepalen dat de veroordeelde zich niet in een bepaald gebied mag bevinden ten tijde van een *regulated football match*.

De standaardban bestaat uit de volgende 'gedragsaanwijzingen'.<sup>238</sup>

- Een ban voor het betreden van elk stadion in Engeland en Wales waar professionele voetbalwedstrijden worden gehouden.
- Een gebiedsverbod rond het stadion van de favoriete club van de persoon in kwestie tijdens en van 24 uur voor tot 24 uur na een wedstrijd. Dit is inclusief het gebruik van de trein- en metrostations in het gebied waar de wedstrijd plaatsvindt.
- Een reisverbod als Engelse clubs of het nationale team in het buitenland spelen. Hiertoe dient de persoon vijf dagen voorafgaand aan de wedstrijd zijn paspoort in te leveren op het politiebureau. Als Engeland op een internationaal toernooi speelt, kan het reisverbod oplopen tot een periode van zeven weken.

Een meldingsplicht is dus geen onderdeel van een *banning order*.

In tabel 5.1 is het aantal *banning orders* en het aantal arrestaties sinds het voetbalseizoen 2003/2004 weergegeven.<sup>239</sup> Het totale aantal *banning orders* schommelt al jaren rond de 3.200 en het aantal nieuwe *banning orders* rond de duizend (met een enkele positieve of negatieve uitschieter). Wat betreft het aantal arrestaties lijkt voorzichtig sprake van een dalende lijn. Uit de tabel blijkt dat het voetbalvandalisme nog niet helemaal uitgebannen is; er is eerder sprake van een consolidatie.

TABEL 5.1: BANNING ORDERS EN ARRESTATIES SINDS 2003-2011

VOETBALSEIZOEN	AANTAL BANS TOTAAL	AANTAL NIEUWE BANS	ARRESTATIES <sup>240</sup>
2010/2011	3.173	962	3.075
2009/2010	3.248	1.025	3.391
2008/2009	3.180	956	3.752
2007/2008	3.172	1.048	3.842
2006/2007	3.203	644	3.788
2005/2006	3.387	995	3.462
2004/2005	3.153	970	3.628
2003/2004	2.596	1.263	3.982

Door de Engelse autoriteiten wordt in de statistieken niet standaard onderscheid gemaakt tussen *bans on conviction* en *bans on complaint*. Ongeveer 85%<sup>241</sup> van de *banning order* bestaat uit *bans on conviction*.

<sup>235</sup> James en Pearson 2006, p.514.

<sup>236</sup> Art. 14 (4) Football (Disorder) Act 2000.

<sup>237</sup> Art. 14G Football (Disorder) Act 2000.

<sup>238</sup> Pearson en James 2009, p.535.

<sup>239</sup> Home Office 2010/11.

<sup>240</sup> Bij thuis- en uitwedstrijden.

<sup>241</sup> Op 4 juni 2012 bedroeg het percentage 17%, precies een jaar eerder 14%. Bron: E-mail Bryan Drew, directeur van de UK Football Policing Unit in een e-mail d.d. 6 juni 2012 aan Pro Facto.

### 5.5.3. Ban on conviction

Een *ban on conviction* kan worden opgelegd aan iemand die is veroordeeld voor een voetbalgerelateerde overtreding zoals omschreven in de *Football Spectators Act 1989* of de *Football (Disorder) Act 2000*.<sup>242</sup> Het gaat hier om een twintigtal met name genoemde voetbalgerelateerde overtredingen, zoals:<sup>243</sup>

- het in bezit hebben van alcohol of onder invloed zijn van alcohol in een stadion;
- het gooien van voorwerpen richting het veld of de tribunes;
- het betreden van het veld;
- het zingen van racistische of grove liederen;
- het verkopen van toegangsbewijzen op de zwarte markt (het zogenaamde 'ticket touting').

Deze overtredingen dienen 24 uur voor of na of tijdens een wedstrijd te zijn begaan om als grondslag te dienen voor een ban. Het is niet bekend hoe vaak voor welke van deze overtredingen de *banning orders* zijn opgelegd.<sup>244</sup>

Een 14A-ban kan door de politie gevorderd worden in een civiele procedure, nadat iemand veroordeeld is voor een voetbalgerelateerd delict (*football related offence*). Dit kan veelal al de volgende dag. Omdat het hier niet een strafrechtelijke maar een civiele vordering betreft, worden er minder zware eisen gesteld aan het bewijs. De rechtbank dient er van overtuigd te zijn dat er redelijke gronden (*reasonable grounds*) zijn dat de ban kan helpen om geweld en wangedrag te voorkomen. Als dat het geval is, moet de rechter een *banning order* opleggen, zo blijkt uit de jurisprudentie waaruit ook blijkt dat de rechter rekening houdt met drie factoren:<sup>245</sup>

- de omstandigheden van het incident;
- het gedrag van de verdachte tijdens het incident, en
- het strafrechtelijk verleden van de verdachte, ongeacht of dat voetbalgerelateerd is.

Deze drie factoren hebben ook invloed op de lengte van de ban. Is de rechter niet overtuigd, dan moet dat uitvoerig, in een openbare zitting gemotiveerd worden.

Een *ban on conviction* kan beschouwd worden als een tweetrapsraket. De eerste fase daarvan is een strafrechtelijke veroordeling, waarbij *beyond reasonable doubt* is vastgesteld dat er sprake is geweest van een voetbalgerelateerde overtreding. Vervolgens wordt de *ban* opgelegd in een civiele procedure, waarbij voldoende is dat er *reasonable grounds* zijn dat een ban nieuw wangedrag kan voorkomen.

Indien de veroordeelde een onvoorwaardelijke gevangenisstraf opgelegd heeft gekregen, dan geldt de ban voor een periode van minimaal zes jaar en maximaal tien jaar. Een ban voor tien jaar is overigens gereserveerd voor uitzonderlijke gevallen.<sup>246</sup> Is dat niet het geval en is de dader bijvoorbeeld een geldboete of een voorwaardelijke gevangenisstraf opgelegd, dan wordt een 14A-ban opgelegd voor minimaal drie jaar en maximaal vijf jaar. Maakt de dader zich tijdens de ban opnieuw schuldig aan voetbalgerelateerd geweld dan wel overtreding van de ban, dan is er sprake van een misdrijf die bestraft kan worden met zes maanden hechtenis of een geldboete van £. 5.000.

<sup>242</sup> Art. 14A (1) Football Spectators Act 1989.

<sup>243</sup> Summary of measures taken to prevent football violence, p.1, www.thefa.com. (zoek op *measures taken*)

<sup>244</sup> E-mail Drew.

<sup>245</sup> Brouwer en Jacobs 2012.

<sup>246</sup> Brouwer en Jacobs 2012.

Een *ban on conviction* wordt van kracht op het moment dat de rest van de straf ook ingaat. Dat is doorgaans twee tot vier weken na de veroordeling. Een veroordeelde kan in beroep gaan tegen een *ban on conviction*. In de praktijk wordt slechts zelden beroep ingesteld tegen een ban. Dat heeft te maken met de daaraan verbonden kosten, onder meer voor verplichte procesvertegenwoordiging. Nadat tweederde van de periode waarvoor de *ban* is opgelegd, is verstreken kan de veroordeelde een verzoek indienen bij de rechter om de *ban* te beëindigen.

De *ban on conviction* is een bijkomende straf is voor iemand die *beyond reasonable doubt* is veroordeeld voor voetbalgerelateerde misdragingen. Daardoor is het evident dat zo'n persoon voetbalgerelateerde delicten heeft begaan. Een bijkomende straf wordt dan niet als onredelijk gezien. Bovendien gaat er preventieve werking vanuit; het daadwerkelijk plegen van een voetbalgerelateerd delict kan leiden tot een verbod op iemands grootste passie, het bezoeken en supporten van de favoriete voetbalclub. Het is bij supporters algemeen bekend dat dit de consequentie kan zijn.

De *bans on conviction* zijn in Engeland nauwelijks omstreden. Volgens Brouwer en Jacobs<sup>247</sup> bestaat er soms verschil van mening over de vraag of een in de Football (Disorder) Act (FDA) genoemd strafbaar feit als voetbalgerelateerd moet worden beschouwd. Zij wijzen in dit verband naar een drietal rechterlijke uitspraken ter illustratie. In 2007 maakt een voetbal-supporter zich schuldig aan geweld. Hoewel geweld staat genoemd in de FDA, komt de rechter toch tot de afweging dat het geweld niet als voetbalgerelateerd beschouwd dient te worden. Het geweld kwam voort uit een ongepaste opmerking van een supporter in de richting van een vrouw en had geen direct verband met de hoedanigheid van supporter of de club. In de zaak Arbery (2008) overwoog de rechter dat een racistische opmerking gemaakt tijdens een toevallig treffen tussen twee supportersgroepen van clubs die niet tegen elkaar hadden gespeeld, niet als voetbalgerelateerd dient te worden beschouwd. In de zaak van David Parkes (2010) oordeelde de rechter echter dat er wel sprake was van een voetbalgerelateerd strafbaar feit. Twee supportersgroepen troffen elkaar in Londen en raakten in gevecht. Hier was de aanleiding van het gevecht juist gelegen in het treffen van de supportersgroepen als zodanig.

De *banning orders* lijken goed te worden nageleefd. Alle geïnterviewden geven aan dat *banning orders* naar hun weten nauwelijks overtreden worden. Als verklaringen hiervoor worden gegeven de sanctie op de overtreding en de pakkans. Door de aanwezigheid van de *police spotters*, de informatie die beschikbaar is bij de *spotters* en bij de *intelligence* en door de aanwezigheid van camera's binnen en buiten het stadion is de kans klein dat iemand met een *banning order* ongezien het stadion inkomt. De politie noch de clubs sluiten echter uit dat dat desalniettemin gebeurt. Zolang iemand zich onopvallend en dus rustig gedraagt, wordt dat niet als problematisch gezien. De *banning order* is wat dat betreft een middel en geen doel. Als een hooligan zich dankzij een *banning order* onberispelijk gedraagt in het stadion, is het doel ook bereikt.

#### 5.5.4. Ban on complaint

Een *ban on complaint* op grond van artikel 14B van de FDOA kan worden opgelegd aan een ieder die *caused or contributed to any violence or disorder*, ofwel geweld of overlast heeft veroorzaakt of eraan heeft bijgedragen (*guilt by association*). Dit geweld of overlast hoeft niet voetbalgerelateerd te zijn. Als er redelijke gronden zijn om aan te nemen dat een ban kan helpen om geweld en wangedrag in de toekomst te voorkomen in het Verenigd Koninkrijk of erbuiten, kan de ban worden opgelegd door de rechter. Het verschil met de *ban on*

<sup>247</sup> Brouwer en Jacobs 2012.

*conviction* is dat de *ban on complaint* opgelegd kan worden zonder dat sprake is van een strafrechtelijke veroordeling en voetbalgerelateerd geweld. Theoretisch kan dus iemand die nooit een voetbalwedstrijd heeft bezocht een *football banning order* opgelegd krijgen. Na toekenning is de ban direct van kracht. Een *ban on conviction* wordt opgelegd door de civiele rechter.

Het bijdragen aan geweld of overlast wordt breed geïnterpreteerd.<sup>248</sup> De politie gebruikt camerabeelden, processen-verbaal of eerdere veroordelingen die aantonen dat de verdachte zich schuldig heeft gemaakt aan gewelddadigheden of overlast. Door de *police spotters*, *profilers* en *intelligence* aangedragen informatie draagt bij aan de 'bewijskracht'. Verdachte gedragingen en omstandigheden zijn onder meer, zo blijkt uit interviews met wetenschappers, het niet dragen van clubshirts (hooligans plachten dat niet te doen), het zich vroeg voor de wedstrijd ophouden in een kroeg, het zonder kaartje reizen naar een wedstrijd en het zich ophouden met een als hooligan bekend staande persoon. Zo overwoog de rechter in de zaak Riley/Clarke dat nu Clarke tussen 2003 en 2005 zich 25 keer had opgehouden tussen risicosupporters dit voldoende was om te komen tot een voetbalban, ook al was hij *first offender* en stond niet vast dat hij een bijdrage had geleverd aan geweld of overlast. Dat Riley zich in de buurt van Clarke had bevonden, was voldoende om ook hem een ban op te leggen. Ook voor de gedragingen die genoemd zijn in de *Football Spectators Act 1989* of de *Football (Disorder) Act 2000* kan een *ban on complaint* worden opgelegd. Theoretisch kan een ban worden opgelegd aan iemand die met een blikje bier in de trein naar een voetbalwedstrijd zit. In de praktijk wordt een ban opgelegd bij een combinatie van factoren.<sup>249</sup>

Een door een *profiler* opgestelde *profile* schetst dat een persoon de neiging zou kunnen hebben tot voetbalvandalisme, die voorkomen zou kunnen worden door het opleggen van een ban.<sup>250</sup> Een 'profiel' hoeft geen harde informatie te bevatten. Er wordt slechts een bepaald beeld geschetst van de persoon en zijn bezigheden. Echter, deze bewijskracht is in Engeland bij een *ban on complaint* ook niet nodig, aangezien *the civil standard of proof* wordt aangehouden. Dat betekent dat de bewijslast voor de politie in die gevallen minder zwaar is dan in een reguliere strafzaak.<sup>251</sup>

Evenals bij de *ban on conviction* wordt ook tegen een *ban on complaint* nauwelijks beroep ingesteld. Daarnaast wordt door diverse gesprekspartners gesteld dat de politie bij het opleggen van een dergelijke ban schermt met een lagere ban (bijvoorbeeld drie jaar in plaats van vijf jaar) indien niet in beroep wordt gegaan. Door de politie wordt dit overigens ontkend.

De zgn. 14B-*banning orders* zijn bij wetenschappers en supporters omstreden. Zij zijn van mening dat het opleggen van een ogenschijnlijk punitieve sanctie in een civiele procedure strijd oplevert met art. 6 EVRM. Daarnaast vinden zij een 14B-ban, die ook het intrekken van het paspoort impliceert, disproportioneel voor zover deze wordt opgelegd aan iemand die in het buitenland nog nimmer een strafbaar feit heeft begaan. Ten slotte wijzen zij erop dat iemand een jarenlange ban kan krijgen zonder ergens voor veroordeeld te zijn, en zonder dat er sprake hoeft te zijn van ernstige gedragingen, en dat alles zonder sterke bewijslast en soms op grond van slechts vermoedens en profielen. Tot aan de High Court zijn 14B-bans

<sup>248</sup> Court of Appeal, 25 maart 2002, *Cough v. Chief Constable of Derbyshire Constabulary*, p. 1228.

<sup>249</sup> Dat er desondanks weinig nodig is om een ban on complaint opgelegd te krijgen, blijkt uit een filmpje dat te zien is via <http://www.gazettelive.co.uk/news/teesside-news/2012/05/16/former-yarm-school-pupil-is-given-match-ban-84229-30979752/>.

<sup>250</sup> James en Pearson 2006, p. 512.

<sup>251</sup> Bleichrodt 2012, p. 38.

betwist. Echter tot op heden is de opvatting van de High Court geweest dat 14B-bans niet punitief zijn en het preventieve karakter ervan prevaleert zodat er van strijd met art. 6 EVRM geen sprake kan zijn. Daarmee zijn onze gesprekspartners het niet eens: de preventieve werking van een 14B-ban zou gering zijn, omdat het vaak om lichte, veelvoorkomende delicten gaat. Er hebben zich geen strafbare feiten voorgedaan waarvoor men door de rechter veroordeeld is. Gesprekspartners geven aan dat als mensen niet het idee hebben dat ze voetbalgerelateerde delicten hebben gepleegd, ze daar ook niet van weerhouden worden met de dreiging van een ban. Daarnaast ontbreekt volgens critici ook maar enig bewijs dat de 14B-ban helpt om het voetballen veiliger te maken, omdat het gaat om kleine vergrijpen.

## 5.6 Effect van de maatregelen

Er bestaat in Engeland overeenstemming dat het hooliganprobleem sinds de jaren '80 kleiner is geworden. Grootschalige rellen en ernstige incidenten doen zich niet of nauwelijks meer voor. Het aantal *banning orders* is daarentegen stabiel en het aantal arrestaties slechts licht dalend, zoals blijkt uit tabel 5.1.

Over de vraag waar de verbetering in ernst en omvang van de incidenten aan te danken is, lopen de meningen uiteen. Door de politie en de FA wordt gesteld dat het aan de *banning orders* te danken is dat het probleem is afgenomen. Elke *banning order* betekent een overlastpleger minder in het stadion, zo is de gedachte. Supporters en wetenschappers trekken in twijfel of met de *banning orders* de hardcore, rellen en overlast veroorzakende hooligans worden getroffen. Bij tweederde van de arrestaties bij wanordelijkheden bij het voetbal ging het om kleine vergrijpen.<sup>252</sup> De overige maatregelen, zoals veiliger stadions en het veiligheidsbeleid van de clubs, hebben volgens de critici van de *banning orders* een groter effect.

De wetgeving speelde in de veranderende ambiance rond wedstrijden overigens wel een rol. Door de strengere maatregelen, het opleggen van een ban, was het bezoeken van voetbalwedstrijden voor een aantal supporters geen optie meer. Dat weerhield ook een grotere kring van meelopers om wedstrijden te mijden. Nu hun voormannen niet meer bij de wedstrijd aanwezig waren, kon er van meelopen geen sprake meer zijn. Door het afnemen van rellen durfden andere mensen weer naar het stadion te gaan. Een en ander werd nog eens versterkt door het verhogen van de toegangsprijzen. Een seizoenskaart bij de grotere Londense clubs kost al gauw 800 pond. Was voetbal eerst en vooral een sport waartoe de *lower class* zich aangetrokken voelde, nu is het voetbal steeds meer een *middle class* sport. Dronk de *lower class* voorafgaand en na de wedstrijd een *pint* in de *pub* om de hoek, de *middle class* wilde in de nabijheid van het stadion een hapje eten, een winkel bezoeken en hun auto op korte afstand parkeren. Dat trok voorzieningen als restaurants en bewaakte parkeerplaatsen aan, waardoor de grauwe stadions van weleer veranderden in moderne sporttempels. Zulks vaak tot afschuif van de harde supporterskernen.

Een factor die volgens de wetenschappers een rol van betekenis vervult bij het voorkomen van voetbalrellen is de houding van de politie. Stott en Pearson betogen in hun artikel in *The Howard Journal*<sup>253</sup> dat de belangrijkste verklaring voor het relatief lage aantal arrestaties van Engelse voetbalfans bij het EK 2004 in Portugal in vergelijking met dat bij het EK 2000 in Nederland en België (965 in 2000 en 53 in 2004) vooral was gelegen in de politieaanpak in plaats van de *banning orders*. Kern van het betoog, dat mede gebaseerd was op een studie

<sup>252</sup> Pearson & James 2009, p. 541.

<sup>253</sup> Stott en Pearson 2006.

van Adang en Cuvelier<sup>254</sup>, is dat de politie *low profile* moet opereren als er weinig risico op rellen is, terwijl de politie in België ook bij weinig risico op rellen juist *high profile* te werk ging. Hierdoor keerden ook 'gewone supporters' zich tegen de politie en ontstonden er juist onlusten in plaats van dat deze voorkomen werden. De Nederlandse politie werkte wanneer mogelijk wel *low profile*. Bij het EK 2000 vond het overgrote gedeelte van de arrestaties plaats in België. Op grond van de studie van Adang en Cuvelier ontwikkelde de Portugese politie (PSP) een strategie in de aanpak van supporters die erop gericht was zo lang mogelijk *low profile* te opereren. De PSP heeft bij het EK in Portugal uiteindelijk slechts één Engelse hooligan hoeven te arresteren. De andere Portugese politie, GNR, hanteerde niet de genoemde strategie. Onder het bewind van de GNR ontstonden er grootschalige rellen in Albufeira met Engelse voetbalfans.

Het bovenstaande geeft aan dat de afnemende problematiek met Engelse voetbalhooligans niet door één factor verklaard kan worden. Het staat voor vrijwel iedereen buiten kijf dat de *banning orders* een belangrijk onderdeel van de aanpak uitmaken. Dan gaat het vooral om de *14A-banning orders*, die ook preventief werken. Over de precieze rol van de *banning orders* verschillen de meningen echter. Voor sommigen is het de belangrijkste factor, voor anderen één van de factoren.

## 5.7 Conclusie

De in dit hoofdstuk geschetste maatregelen in Engeland en Wales ter bestrijding van voetbalvandalisme kennen hun oorsprong in de jaren '80. Er is een patroon zichtbaar waarbij incidenten gevolgd worden door steeds nieuwe en/of strengere maatregelen en wetgeving. De kern van de huidige aanpak is gelegen in de zgn. *banning orders*, op grond waarvan voetbalsupporters een stadionverbod met bijkomende beperkingen zoals een gebiedsverbod en een (uit)reisverbod opgelegd kunnen krijgen voor een periode van minimaal drie jaar tot maximaal tien jaar, afhankelijk van het type ban zoals in dit hoofdstuk beschreven. Daar komt bij dat het bezit of het gebruik van alcohol in het stadion voor, tijdens en na de wedstrijd verboden is. Het verbod richt zich niet alleen op de tribune maar ook in vertrekken/lokalen/gebouwen van waaruit de wedstrijd kan worden gevolgd. Ten slotte geldt het alcoholverbod in (mini)bussen, treinen en motorvoertuigen die op weg zijn naar de wedstrijd.

De Engelse *banning orders* zijn ingrijpender dan de Nederlandse gebiedsverboden die opgelegd worden door de burgemeester of de officier van justitie. Als de maatregelen die in beide landen getroffen kunnen worden tegenover elkaar worden gezet, dan valt op het verschil in partijen die een maatregel kunnen opleggen, de rol van de politie, de voorwaarden om een maatregel op te leggen, en de inhoud en duur van de maatregelen. In tabel 5.2 zijn de verschillen weergegeven. Daarbij zijn stadionverboden door de KNVB buiten beschouwing gelaten, omdat deze niet worden opgelegd op grond van de Wet MBVEO.

**TABEL 5.2: VERSCHILLEN TUSSEN WET MBVEO EN WETGEVING ENGELAND/WALES**

	NEDERLAND	VERENIGD KONINKRIJK
REIKWIJDTE	Gebiedsverbod, al dan niet in combinatie met meldingsplicht, contactverbod, groepsverbod	Doorgaans: stadionverbod, gebiedsverbod (incl. openbaar vervoer), reisverbod.

<sup>254</sup> Adang en Cuvelier 2011.

<b>TERMIJN</b>	In beginsel maximaal 90 dagen of drie maanden, te verlengen tot maximaal een jaar.	Minimaal drie jaar, maximaal tien jaar.
<b>OPGELEGD DOOR</b>	Burgemeester / OvJ	Rechter, al dan niet op voorspraak van de politie.
<b>INHOUDELIJKE EISEN</b>	Burgemeester: herhaaldelijkheid en ernstige vrees voor herhaling.  OvJ: ernstige bezwaren plus strafbaar feit (drie mogelijke criteria, zie paragraaf 2.5).	14A: veroordeling voor voetbalgerelateerd delict. 14B: bijdrage aan of betrokken bij overlast of geweld. Beide: het is redelijkerwijs aannemelijk dat een ban overlast of geweld voorkomt.
<b>RECHTERLIJKE TOETSING</b>	Achteraf, alleen bij beroep.	Standaard, vooraf.
<b>SANCTIE OP OVERTREDING</b>	Overtreding burgemeestersbevel: maximaal drie maanden gevangenisstraf of € 3.900 boete. Overtreding OM-aanwijzing: maximaal een jaar gevangenisstraf of € 7.800 boete.	Zes maanden hechtenis en/of een geldboete van £. 5.000.
<b>DOSSIERVORMING</b>	Door politie. Praktijk is problematisch.	Door politie. Praktijk is niet problematisch door <i>intelligence</i> , aanwezigheid <i>police spotters</i> en intensieve cameraopnamen.

Wat betreft de termijnen van de maatregelen in Nederland geldt dat de maximale termijn op grond van de Wet MBVEO na verlengingen maximaal een jaar is. Daarbij geldt wel dat op grond van andere wetgeving, te weten de Wet rechterlijke vrijheidsbeperkende maatregelen (zie ook paragraaf 3.3.6), door de rechter aan veroordeelde overlastplegers een gebieds- of contactverbod of meldingsplicht van maximaal twee jaar kan worden opgelegd, in aanvulling op het tevoren reeds door de officier opgelegde gebiedsverbod van maximaal één jaar. In Engeland geldt een *minimale* termijn van een *banning order* van drie jaar, in Nederland (bij toepassing van de Wet rechterlijke vrijheidsbeperkende maatregelen *maximaal* twee jaar en bij toepassing van de Wet MBVEO van maximaal één jaar (na verlengingen). Overigens kunnen de clubs en de KNVB zeer langdurige stadionverboden opleggen, tot maximaal levenslang, maar hierbij ontbreken flankerende maatregelen zoals een meldingsplicht of strafrechtelijke sancties bij overtreding.

De juridische en bestuurlijke context van de aanpak van voetbalvandalisme in Nederland en Engeland verschilt ook anderszins. Zo zijn in Engeland de clubs verantwoordelijk voor de veiligheid en hebben de lokale bestuurlijke autoriteiten hierin geen bevoegdheden. De rol van de politie is in Engeland ook anders dan in Nederland. Waar de politie in Nederland een strikt uitvoerende dienst is, onder gezag van de officier van justitie en de burgemeester, heeft de Engelse politie ook een rol als verzoeker, bijvoorbeeld voor het opleggen van een *banning order*. Dit manifesteert zich bijvoorbeeld in de *bans on complaint*, waarbij de politie personen zonder veroordeling kan voordragen bij de rechter voor een *banning order*. Een derde, essentieel verschil tussen de Nederlandse en Engelse wettelijke maatregelen betreft de grondslag van de gebiedsverboden en eventuele aanvullende maatregelen. In alle gevallen is het in Engeland de rechter die ze oplegt, ook als de politie de zaken voordraagt. Weliswaar kan de rechter slechts gemotiveerd afwijken van een dergelijke voordracht en heeft de rechter ook anderszins weinig afwegingsruimte (hij *moet* de *banning order* bijvoorbeeld opleggen als redelijkerwijs aannemelijk is dat met een ban overlast of geweld voorkomen kan worden), maar dat laat onverlet dat elke *banning order* een rechterlijke toets onder-



gaat. In Nederland is dat niet het geval bij een gebiedsverbod en/of meldingsplicht, opgelegd door de burgemeester. De rechter komt alleen in beeld als de persoon in kwestie eerst in bezwaar (alleen bij een burgemeestersmaatregel) en vervolgens in beroep gaat. Toetsing vindt dus slechts achteraf en niet standaard plaats.

Waar in Nederland bij de uitvoering van maatregelen problemen bestaan rond de naleving van het gebiedsverbod en de dossiervorming, is dat in Engeland niet het geval. Hier speelt vooral de politie een rol. Er wordt zowel op nationaal niveau als decentraal (lokale politie) veel mankracht geïnvesteerd in de informatiepositie. Dat gebeurt door het *police spotters* en *intelligence officers* die actief informatie over potentiële voetbalvandalen verzamelen, zowel op wedstrijddagen als doordeweeks, al dan niet door middel van intensieve camera-opnamen binnen en buiten het stadion.

Op vrijwel elk onderdeel kan geconstateerd worden dat de Engelse aanpak op papier stringenter is dan de Nederlandse: de reikwijdte is ruimer, de termijnen zijn veel langer en de inhoudelijke eisen zijn beperkter. Gesteld kan worden dat iedereen die in Nederland een stadionverbod opgelegd krijgt, dat in Engeland voor dezelfde feiten ook kan krijgen maar omgekeerd niet. Veel van de gedragingen die in Engeland als een voetbalgerelateerd misdaging zijn aangemerkt, zijn in Nederland niet aan te merken als ernstige overlast waar de Wet MBVEO op gericht is. Daarbij kan gedacht worden aan het in bezit hebben of onder invloed zijn van alcohol of het zingen van grove liederen. Bovendien is er in Engeland geen noodzaak van herhaaldelijkheid, waarvan bij een burgemeestersmaatregel sprake moet zijn, ook *first offenders* kunnen een *banning order* opgelegd krijgen. De Engelse voorwaarde voor een *banning order* dat het redelijkerwijs aannemelijk is dat met een ban overlast of geweld voorkomen kan worden, is 'lichter' dan de Nederlandse voorwaarden voor burgemeester of officier van justitie met betrekking tot de vrees voor herhaling.

Dat de Engelse aanpak van het voetbalvandalisme zoveel stringenter is dan de Nederlandse, heeft twee verklaringen. De eerste betreft de ernstige incidenten die zich met Engelse supporters en in Engelse stadions hebben voorgedaan, met dodelijke slachtoffers als gevolg. Na elk groot incident werd de regelgeving aangescherpt. In Nederland zijn en waren de problemen met voetbalvandalisme van een andere orde. Hierdoor ontbreekt het politieke draagvlak voor een strengere aanpak, zowel in wetgeving als in de rol, inspanningen en inzet van clubs en politie. Daarnaast maakt de rechterlijke toets die in Engeland altijd vooraf aan de orde is, langere termijnen mogelijk. Overigens is er ook in Engeland kritiek van name wetenschappers en supporters(federaties) op de lengte en reikwijdte van de *banning orders*. Bij zowel nationale rechters als het EVRM hebben de *banning orders* stand gehouden.



## Conclusies en oplossingsrichtingen

### 6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen per thema beantwoord en worden oplossingsrichtingen voor geconstateerde knelpunten geformuleerd. De in hoofdstuk 1 weergegeven onderzoeksvragen worden uit oogpunt van leesbaarheid niet één voor één beantwoord, maar per deelonderzoek. Dat gebeurt in paragraaf 6.2. Achtereenvolgens wordt daarin aandacht besteed aan het huidige instrumentarium op papier, de werking ervan en aan de aanpak in Engeland en Wales. In paragraaf 6.3 worden drie oplossingsrichtingen gepresenteerd.

### 6.2 Bevindingen deelonderzoeken

#### 6.2.1. Huidig instrumentarium

Het huidige instrumentarium voor de bestrijding van (dreigende) ernstige overlast is veelomvattend. Dit betreft in de eerste plaats het onderwerp van deze evaluatie, de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (Wet MBVEO). Deze geeft de burgemeester en de officier van justitie bevoegdheden om onder bepaalde voorwaarden een gebiedsverbod, een meldingsplicht, een contactverbod, een groepsverbod, een 12-minners-bevel (alleen burgemeesters) of een hulpverleningsplicht (alleen officier van justitie) op te leggen. Daarnaast zijn er diverse andere bestuursrechtelijke, strafrechtelijke of civielrechtelijke instrumenten beschikbaar voor de verschillende actoren. Deze zijn uitgebreid weergegeven in hoofdstuk 3. Enkele belangrijke onderdelen hiervan zijn:

- Burgemeesters kunnen op grond van de APV en/of de Gemeentewet gebieds- of samenscholingsverboden opleggen.
- Betaald voetbalorganisaties en de KNVB kunnen civielrechtelijke stadionverboden opleggen.
- Sinds 1 april 2012 kan de rechter, zowel ambtshalve als op vordering van de officier van justitie, op grond van de Wet rechterlijke vrijheidsbepenkende maatregelen een gebiedsverbod, meldingsplicht of contactverbod opleggen voor maximaal twee jaar.

De toegevoegde waarde van de Wet MBVEO zit primair in de volgende aspecten:

- langere gebiedsverboden

- de mogelijkheid van een meldingsplicht (al dan niet in combinatie met andere maatregelen)
- de mogelijkheid voor de officier van justitie om voorafgaand aan een zitting al op te kunnen treden (ook bij *first offenders*)
- de strafbaarstelling van voorbereidende activiteiten

### 6.2.2. Werking huidig instrumentarium

De Wet MBVEO is ten tijde van deze evaluatie nog geen twee jaar van kracht. Veel burgemeesters en officieren van justitie hebben nog geen ervaring met de wet, andere beperkt. Er zijn weinig burgemeesters en officieren van justitie (of hun ondersteuning) waarbij al sprake is van een zekere ervaring en routine in de toepassing van de wet. Daar komt bij dat de wet zich op sommige punten zich inhoudelijk nog aan het uitkristalliseren is, bijvoorbeeld als het gaat om de herhaaldelijkheid en daarmee samenvallende dossiervorming.

Bij gemeenten ontbreekt vaak een beeld van de gevallen waarin de wet toegevoegde waarde zou (kunnen) hebben, zo blijkt uit de interviews en bestudeerde dossiers. Ook de *ins and outs* van de Wet MBVEO is bij veel burgemeesters en hun ondersteuning vaak niet bekend. Dit leidt ertoe dat de wet soms niet correct wordt ingezet (bijvoorbeeld omdat niet wordt voldaan aan de eisen van herhaaldelijkheid of subsidiariteit) of dat deze als gevolg van koudwatervrees niet wordt ingezet. Daar komt bij dat er voor burgemeesters eerder sprake is van overdaad van instrumenten en wettelijke bevoegdheden bij de aanpak van overlast dan van een tekort.

Uit de bestudeerde casus en gesprekken met gemeentelijke respondenten blijkt dat de wet vooral bij wijkoverlast en evenementen (zoals jaarwisselingen) nuttig is. De meeste problemen doen zich voor bij de toepassing van de wet voor de aanpak van voetbalvandalisme. De volgende *juridische* knelpunten worden bij voetbalgerelateerde overlast ervaren:

- De maximale duur (in eerste aanleg) van een gebiedsverbod (in casu stadionverbod), al dan niet in combinatie met een meldingsplicht, is drie maanden. Dat is in de ogen van de burgemeesters te kort. Het aantal thuiswedstrijden waarvoor de burgemeestersbevelen gelden, is beperkt gedurende die periode. Het vormt voor sommige burgemeesters reden om de wet niet of weinig toe te passen.
- Door de eis van herhaaldelijkheid kunnen zogenaamde *first offenders* niet worden aangepakt. Vooral bij voetbalgerelateerde overlast wordt dat als problematisch gezien.

Handhaving van de maatregelen kan alleen wanneer overtreders op heterdaad worden aangehouden. Dat wordt in de praktijk gezien als een belangrijk juridisch knelpunt.

Naast deze juridische knelpunten doen zich in de gemeentelijke uitvoeringspraktijk ook enkele praktische knelpunten voor die zich grotendeels richten op alle vormen van overlast:

- Om de wet te kunnen toepassen moet sprake zijn van goede dossiervorming. Uit het dossier moet blijken dat aan de toepassingscriteria wordt voldaan. In de praktijk wordt het opbouwen van een goed dossier als ingewikkeld en arbeidsintensief ervaren.
- De intergemeentelijke meldingsplicht vergt veel afstemming en administratieve lasten.
- Een compleet beeld van alle beschikbare instrumenten en mogelijke maatregelen om overlast te bestrijden, ontbreekt vaak.

De meeste van de door gemeente ervaren knelpunten gelden in principe niet voor het Openbaar Ministerie:

- Voor een gedragsaanwijzing door de officier van justitie is geen herhaaldelijkheid vereist.
- Een gedragsaanwijzing geldt altijd landelijk.
- Bij overtreding van een gedragsaanwijzing van de officier van justitie die gericht is op ernstig belastend gedrag van de verdachte jegens personen, is aanhouding buiten heterdaad mogelijk.
- Dossiervorming is bij het OM in mindere mate een probleem dan voor de burgemeester omdat het vormen van een strafrechtelijk dossier door de officier van justitie bij een gedragsaanwijzing in principe niet afwijkt van de reguliere dossiervorming en de politie gewend is aan de werkwijze van het OM.

Wel blijkt uit interviews dat de bekendheid van de mogelijkheden voor het OM van de Wet MBVEO niet altijd optimaal is en wordt deze – net als overigens door burgemeesters – soms gezien als een wet die zich specifiek richt op voetbalvandalisme. Illustratief daarvoor is dat het OM de bevoegdheden op grond van de Wet MBVEO beleidsmatig heeft geïmplementeerd in de Aanwijzing bestrijding voetbalvandalisme en –geweld en er geen Aanwijzing is opgesteld voor andere overlast.

In algemene zin zijn er voor het Openbaar Ministerie geen evidente knelpunten bij de toepassing van de wet. De wet biedt volgens gesprekspartners bij het OM de instrumenten die nodig zijn, zeker in combinatie met de sinds 1 april 2012 geldende Wet rechterlijke vrijheidsbeperkende maatregelen op grond waarvan de officier van justitie bij de rechter een gebiedsverbod, meldingsplicht of contactverbod kan vorderen gedurende maximaal twee jaar.

Sommige gemeentelijke respondenten ervaren problemen rond de afstemming tussen gemeenten en het Openbaar Ministerie. Het voornaamste knelpunt daarbij is dat diverse gemeenten weinig medewerking van het OM ervaren als wordt verzocht om de strafrechtelijke inzet van de instrumenten van de Wet MBVEO, bijvoorbeeld in situaties waarin sprake is of zou kunnen zijn van een strafrechtelijk delict, al dan niet door een *zgn. first offender*.

Concluderend kan gesteld worden dat burgemeesters zowel juridische als praktische knelpunten ervaren bij de uitvoering van de Wet MBVEO, en dan specifiek bij de aanpak van voetbalvandalisme. Voor officieren van justitie gelden deze knelpunten niet.

### 6.2.3. Aanpak van voetbalvandalisme in Engeland en Wales

De kern van de aanpak van voetbalvandalisme in Engeland en Wales is gelegen in de *zgn. banning orders*, op grond waarvan voetbalsupporters een stadionverbod met bijkomende beperkingen zoals een gebiedsverbod en een reisverbod opgelegd kunnen krijgen voor een periode van minimaal drie jaar tot maximaal tien jaar, afhankelijk van het type ban. Er zijn *bans on conviction*, waarbij een *banning order* een bijkomende straf van de rechter is naast een veroordeling voor een voetbalgerelateerd delict. Bij een *ban on complaint* is het de politie die een *banning order* vordert bij de rechter. Daarnaast is het bezit of het gebruik van alcohol in het stadion voor, tijdens en na (en onderweg naar) een wedstrijd verboden. Jaarlijks worden er ongeveer duizend nieuwe *banning orders* opgelegd, waarvan ongeveer 85% *on conviction*.

In Engeland en Wales geldt een *minimale* termijn van een *banning order* van drie jaar, in Nederland (bij toepassing van de Wet rechterlijke vrijheidsbeperkende maatregelen *maxi-*

*maal* twee jaar en bij toepassing van de Wet MBVEO maximaal één jaar (na verlengingen).<sup>255</sup> De juridische en bestuurlijke context van de aanpak van voetbalvandalisme in Nederland en Engeland verschilt ook anderszins. Zo zijn in Engeland de clubs verantwoordelijk voor de veiligheid en hebben de lokale bestuurlijke autoriteiten hierin geen bevoegdheden. De rol van de politie is in Engeland ook anders dan in Nederland. Waar de politie in Nederland een strikt uitvoerende dienst is, onder gezag van de officier van justitie en de burgemeester, heeft de Engelse politie ook een rol als verzoeker, bijvoorbeeld voor het opleggen van een *banning order*. Dit manifesteert zich bijvoorbeeld in de *bans on complaint*, waarbij de politie personen zonder veroordeling kan voordragen bij de rechter voor een *banning order*. Een derde, essentieel verschil tussen de Nederlandse en Engelse wettelijke maatregelen betreft de grondslag van de gebiedsverboden en eventuele aanvullende maatregelen. In alle gevallen is het in Engeland de rechter die ze oplegt, ook als de politie de zaken voordraagt. In Nederland is dat niet het geval bij een gebiedsverbod en/of meldingsplicht die wordt opgelegd door de burgemeester. Daarmee zijn de juridische elementen uit de Engelse aanpak alleen met een fundamentele juridische wijziging van de Nederlandse aanpak te implementeren. Dat geldt niet voor de meer praktische, uitvoerende elementen van die aanpak.

Waar in Nederland bij de uitvoering van maatregelen problemen bestaan rond de naleving van het gebiedsverbod en de dossiervorming, is dat in Engeland niet het geval. Hier speelt vooral de politie een rol. Er wordt zowel op nationaal niveau als decentraal (lokale politie) veel mankracht geïnvesteerd in de informatiepositie. Dat gebeurt door de *police spotters* en *intelligence officers*, die actief informatie over potentiële voetbalvandalen verzamelen, zowel op wedstrijddagen als doordeweeks, al dan niet door middel van intensieve cameraopnamen binnen en buiten het stadion. *Police spotters* zijn ook primair verantwoordelijk voor de naleving van een *banning order*. *Banning orders* lijken goed te worden nageleefd. Als verklaringen hiervoor worden gegeven de sanctie op de overtreding en de pakkans.

Overigens lopen de meningen over de effectiviteit van de aanpak van voetbalvandalisme in Engeland en Wales uiteen tussen wetenschappers, supportersfederaties, politie en de voetbalbond FA. De eerste twee categorieën zetten er twijfels bij en benadrukken dat andere factoren (maatregelen van clubs, sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen, houding van de politie) minstens zo belangrijk waren als de wettelijke maatregelen. De politie en de voetbalbond onderkennen dat er ook andere factoren een rol van betekenis hebben gespeeld, maar noemen de *banning orders* van doorslaggevend belang in het terugdringen van het voetbalvandalisme. De intensieve politie-inzet bij het vergaren van informatie (*intelligence*) wordt in Engeland essentieel geacht voor het opleggen en naleven van *banning orders*.

## 6.3 Mogelijke oplossingsrichtingen

### 6.3.1. Inleiding

In deze slotparagraaf worden mogelijke oplossingsrichtingen voor de in de vorige paragraaf genoemde knelpunten aangedragen.<sup>256</sup> Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen juridische en praktische knelpunten. De oplossingsrichtingen bestaan uit drie varianten, te weten verbetering van de uitvoering zonder aanpassing van de wet (variant 1), aanpassing van de

<sup>255</sup> In de praktijk kan een gebiedsverbod van de officier van maximaal één jaar worden gevolgd door een gebiedsverbod van de rechter van maximaal twee jaar, waardoor de totale lengte drie jaar bedraagt.

<sup>256</sup> Zie ook Berkouwer en Van der Grinten 2012. Zij geven algemene en juridische kanttekeningen bij de door betrokkenen gewenste aanvullingen van de wet.

wet op onderdelen (variant 2) en een fundamentele aanpassing van de wet (variant 3). De verschillende varianten sluiten elkaar niet uit.

Door de onderzoekers worden niet bepaalde oplossingsrichtingen aanbevolen. Het is aan de opdrachtgever om een keuze te maken uit (onderdelen van) de varianten. Wel wordt een aantal mogelijke oplossingen gemotiveerd ontraden.

### 6.3.2. Variant 1: verbetering uitvoering

#### **Inhoudelijke en procesmatige ondersteuning**

De Wet MBVEO is van kracht sinds 1 september 2010. Veel burgemeesters en officieren van justitie hebben nog geen ervaring met de wet, andere beperkt. Vooral voor burgemeesters zorgt deze onbekendheid voor problemen bij bijvoorbeeld dossiervorming, informatie-uitwisseling en interpretatie van begrippen. Daarbij speelt ook een rol dat sommige begrippen zich op grond van de jurisprudentie nog aan het uitkristalliseren zijn. Bij de inhoudelijke en procesmatige ondersteuning kan gedacht worden aan:

#### *Formats en convenanten*

Teneinde het opstellen van beschikkingen en dossiers te vergemakkelijken, zouden standaardformats of modelbrieven opgesteld kunnen worden opgesteld. Hierbij zou aangesloten kunnen worden bij voorbeeldbrieven die op een CD-ROM<sup>257</sup> en op de website<sup>258</sup> beschikbaar zijn gesteld door de Inspectie Veiligheid en Justitie. Het zou goed zijn om deze stukken ook via het internet beschikbaar te stellen.

Om de gegevensuitwisseling tussen de bij de aanpak van overlast betrokken partijen te vergemakkelijken kunnen convenanten worden opgesteld. Voor gegevensuitwisseling in Veiligheidshuizen bijvoorbeeld is een convenant beschikbaar dat als basis voor de gegevensuitwisseling in het kader van de wet kan worden gebruikt. Voor intergemeentelijke meldingsplichten zouden convenanten kunnen worden opgesteld die de huidige administratieve rompslomp en afstemming voor een belangrijk deel kunnen ondervangen.

#### *Handreikingen*

De nu beschikbare handreiking voor de wet richt zich met name op voetbalgerelateerde overlast. Dat geldt zowel voor het Openbaar Ministerie (Aanwijzing bestrijding voetbalvandalisme en –geweld en bijhorende Richtlijn) als burgemeesters. De handreiking kan worden uitgebreid naar andere vormen van overlast, waarbij met name ook dient te worden ingegaan op de relatie met andere beschikbare instrumenten om overlast te bestrijden. Op dit moment zijn er voor verschillende instrumenten of typen overlast aparte handleidingen beschikbaar, maar een handreiking met een integraal overzicht van het gehele spectrum aan mogelijkheden voor burgemeesters en officieren van justitie in de diverse wetten en verordeningen ontbreekt. Aan een dergelijke gebruikersvriendelijke voorziening, bijvoorbeeld voorzien van een stroomschema op grond waarvan een afweging kan worden gemaakt, bestaat in de praktijk wel behoefte.<sup>259</sup>

#### *Ondersteuning*

Naast kennisontwikkeling door middel van formats en een handreiking zou het zinvol zijn tijdelijk een expertisecentrum in te richten, dat gerichte ondersteuning biedt (aan de hand

<sup>257</sup> IOOV 2011 (Eerste monitor Wet MBVEO), *Kamerstukken II* 25 282, nr. 58.

<sup>258</sup> <http://www.ioov.nl/aspx/download.aspx?file=/contents/pages/106176/2011063006cdromwetmbveo-hoofdstuk31def.pdf>

<sup>259</sup> Op de site van het CCV zijn praktijkvoorbeelden (brieven, stroomschema's) etc. van gemeenten te vinden.

van concrete casus) en waarbij gemeenten en arrondissementen met vragen terecht kunnen. Ook *best practices* kunnen via dit centrum worden gecommuniceerd. Dit expertisecentrum kan ook onderdeel worden van een al bestaande instantie, zoals het CCV.

### **Intensivering toepassing bestaande instrumenten**

#### *Bestuursrechtelijke instrumenten*

In dit rapport is beschreven welke instrumenten burgemeesters (soms zonder het zelf te weten) tot hun beschikking hebben bij de bestrijding van overlast. Gebiedsverboden op grond van de APV en artikel 172 lid 3 van de Gemeentewet worden niet intensief ingezet waar dat wellicht wel soelaas zou bieden. Hierbij speelt bijvoorbeeld niet de eis van herhaaldelijkheid. Ook een combinatie van verschillende bestuursrechtelijke instrumenten is mogelijk en mogelijk effectief. Daarbij kan gedacht worden aan een preventieve last onder dwangsom die verbeurd wordt verklaard bij overtreding van een burgemeestersbevel op grond van de Wet MBVEO.

#### *Strafrechtelijke instrumenten*

Bij burgemeesters bestaan grieven over de eis van de herhaaldelijkheid. Anders dan burgemeesters kunnen officieren van justitie op grond van de Wet MBVEO echter wel zgn. *first offenders* aanpakken, uiteraard mits is voldaan aan de voorwaarden hiervoor. Vanuit gemeenten bestaat soms onvrede over de mate waarin het OM ontvankelijk is voor verzoeken om de wet in die gevallen in te zetten. Hoewel zowel de burgemeester als de officier van justitie eigen verantwoordelijkheden hebben en het opportuniteitsbeginsel van de officier van justitie uiteraard niet ter discussie staat, zou het wenselijk zijn als het Openbaar Ministerie zich in toenemende mate ook zou richten op zwaarwegende gevallen waarin de burgemeester (wegens het ontbreken van herhaaldelijkheid) nog niet aan zet is maar de officier van justitie wel een gebiedsverbod of een meldingsplicht kan opleggen. Op grond van de Wet rechterlijke vrijheidsbepalende maatregelen bestaan hiervoor sinds 1 april 2012 bovendien nog extra instrumenten.

### **Intensivering (preventieve) inbreng politie**

In Engeland en Wales is er een intensieve inzet van de politie bij het vergaren van informatie over (potentiële) voetbalvandalen. Dat gebeurt door *police spotters* (van de lokale politie) en *intelligence officers* (landelijk georganiseerd), al dan niet aan de hand van intensieve cameraopnamen. De informatie wordt zowel op wedstrijddagen als op andere dagen verzameld, in en buiten het stadion. Deze informatie wordt door betrokkenen als essentieel beschouwd bij het opleggen en handhaven van *banning orders*. Dit is een praktisch (maar kostbaar) element van de Engelse aanpak dat in Nederland toepasbaar zou zijn.

### **6.3.3. Variant 2: aanpassing Wet MBVEO**

Naast het verbeteren van de uitvoering, kan gedacht worden aan aanpassing op onderdelen van de wet.

#### *Termijn voetbalgerelateerde maatregelen*

De duur van een maatregel bedraagt in beginsel drie maanden (bij een burgemeestersbevel) c.q. negentig dagen (bij een OM-aanwijzing). Bij voetbalgerelateerde maatregelen is een dergelijke termijn niet adequaat, omdat het daarbij om een beperkt aantal (thuis)wedstrijden gaat. Dit kan wettelijk worden ondervangen door de maatregel niet voor een aaneengesloten termijn van drie maanden of negentig dagen op te leggen, maar voor een totaal aantal, niet aaneengesloten dagen, bijvoorbeeld voor de duur van een voetbalseizoen. Daarbij moet de mogelijkheid bestaan dat de precieze dagen niet bij het opleggen van de maatregel vastgesteld dienen te worden, zodat in een later stadium geanticipeerd kan wor-



den op een nieuw competitieprogramma of de loting van beker- of Europese wedstrijden. Differentiatie van de duur van een maatregel zou ook kunnen gelden voor andere terugkerende gebeurtenissen en evenementen.

#### *Handhaving*

De overtreder van een burgemeestersbevel kan alleen op heterdaad worden aangehouden. In andere gevallen, bijvoorbeeld als op grond van camerabeelden, getuigenverklaringen of andere informatie is gebleken dat een burgemeestersaanwijzing is overtreden, dient iemand die een bevel heeft overtreden te worden ontboden op het politiebureau voor het opmaken van een proces-verbaal. Van lik op stuk is dan geen sprake. De handhaving kan worden verbeterd door de strafbaarstelling van art. 184a Sr uit te breiden, waardoor de overtreder van een burgemeestersbevel ook buiten heterdaad kan worden aangehouden.

Naast deze mogelijke wetsaanpassingen zijn er ook knelpunten die naar ons oordeel niet met een aanpassing van de wet ondervangen kunnen of hoeven te worden.

Dat geldt in de eerste plaats voor de herhaaldelijkheid, wat voor burgemeesters een knelpunt is bij de bestrijding van voetbalvandalisme. *First offenders* kunnen, zoals in de vorige paragraaf is aangegeven, als aan alle criteria wordt voldaan op grond van de wet een gedragsaanwijzing krijgen van de officier van justitie. De mogelijkheid bestaat dus al, alleen door een ander orgaan. Ook bieden art. 172 lid 3 Gemw en de APV mogelijkheden voor de aanpak van *first offenders*.

Een aanpassing van de wet die naar ons oordeel niet mogelijk is, betreft de intergemeentelijke meldingsplicht. De wens bestaat bij sommige burgemeesters om deze aan te passen zodanig dat de burgemeester een maatregel kan opleggen die voor alle wedstrijden (uit en thuis) van de in zijn gemeente gevestigde BVO geldt. Dit zou kunnen betekenen dat de burgemeester van een BVO-gemeente niet alleen een meldingsplicht kan opleggen aan personen afkomstig uit andere gemeenten, maar ook kan bepalen op welke wijze uitvoering moet worden gegeven aan deze meldingsplicht. Omdat de BVO-gemeente juist niet alle hooligans naar de gemeente wil halen, zou de burgemeester van de BVO-gemeente bevoegd worden om voor het grondgebied van andere gemeenten een meldingsplicht op te leggen. Dit is naar onze mening niet mogelijk omdat de bevoegdheden van de burgemeester zich enkel richten op het eigen grondgebied.

Langer durende maatregelen en strengere straffen voor overtreding is naar onze mening (vooralsnog) ook geen oplossing van de gesignaleerde knelpunten. De reden hiervoor is enerzijds dat de rechter sinds 1 april 2012 op grond van de Wet rechterlijke vrijheidsbeperkende maatregelen een gebiedsverbod, contactverbod, meldingsplicht en/of landelijk stadionomgevingsverbod voor de duur van twee jaar kan opleggen. Hiermee is de maximale termijn van een maatregel al fors vergroot in vergelijking met de Wet MBVEO. Daarnaast zijn de maximale straffen voor overtreding van een maatregel in de praktijk nog niet opgelegd. Zolang dat niet het geval is, biedt ook het verhogen van die sanctie geen soelaas.

#### **6.3.4.**

##### **Variant 3: fundamentele wijziging van wetgeving**

De meest vergaande oplossingsrichting zou zijn om de bevoegdheidsverdeling aan te passen door een rechterlijke toets in te voeren bij alle of een deel van de gevallen. Er kunnen dan ingrijpender maatregelen worden opgelegd, waarbij gedacht kan worden aan een (veel) langere duur en landelijke werking van de opgelegde verboden. Deze derde optie betekent opschuiven naar de Engelse wetgeving.



## Bijlage 1: Literatuur

Adang en Cuvelier 2011.

O.M.J. Adang en C. Cuvelier, *Policing Euro 2000: International Police Cooperation, Information Management and Police Deployment*, Ubbergen: Felix Tandem, 2001.

Berkouwer en Van der Grinten 2012

E. C. Berkouwer & J. H. A. van der Grinten, 'De Wet MBVEO (of: Voetbalwet) en de roep om meer' *Gemeentestem* 2012, 29, p. 130-138.

Bleichrodt 2012

F.W. Bleichrodt e.a., *Vergroting van de slagvaardigheid in het strafrecht; een rechtsvergelijkend perspectief*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2012.

Brouwer en Jacobs 2012

J.G. Brouwer en K. Jacobs, 'Naar een Engelse Voetbalwet', *NJB* 2012, p. 1444-1450.

Brouwer en Ruigrok 2010

J.G. Brouwer en L.D. Ruigrok, 'Oudejaarsrellen in de zomer. Over onruststokers en een dwangsom', *Ars Aequi* september 2010.

Brouwer en Schilder 2007

J.G. Brouwer en A.E. Schilder, 'Gebiedsontzeggingen in het systeem van het openbare-orderecht', *JB-Plus* 2007, p. 154-168.

Brouwer en Schilder 2009

J.G. Brouwer en A.E. Schilder, 'De Voetbalwet. Ongekende mogelijkheden', *Tijdschrift voor Sport & Recht* 2009-3, p. 89-100.

Brouwer en Schilder 2010a

J.G. Brouwer en A.E. Schilder, 'Naar een voetbalverordening', *NJB* 2010, p. 1533-1535.

Brouwer en Schilder 2010b

J.G. Brouwer en A.E. Schilder, 'Deze wet is een gemiste kans', *NJB* 2010, p. 1601 (naschrift in reactie op Engberts 2010).

Brouwer en Schilder 2011

J.G. Brouwer en A.E. Schilder, 'Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast', *TvCR* maart 2011, p. 195-201.

Brouwer en Wolfert 2011

J.G. Brouwer en S.M. Wolfert, 'Openbare orde verstorende twaalfminners', *Ars Aequi* 2011, p. 267-273.

Cammelbeeck en Kummeling 2011

T.D. Cammelbeeck en H.R.B.M. Kummeling, *Tekst en commentaar Gemeentewet*, Deventer: Kluwer 2011.

Cleiren e.a. 2011

C.P.M. Cleiren e.a., *Tekst en commentaar Strafvordering*, Deventer: Kluwer 2011.

Corstens en Reijntjes 2006

G. Corstens en J.M. Reijntjes, *Bloemlezing elementair strafrecht deel 2*, Deventer: Kluwer 2006.

Engberts 2010

A.B. Engberts, 'De wet is een niet te missen kans', *NJB* 2010, p. 1600 (reactie op Brouwer en Schilder 2010).

De Jong 2011

M.A.D.W. de Jong, 'De Wet MBVEO: mateloos maakt machteloos', *JB-Plus* 2011, p. 79.

Keulen 2009

B. Keulen, 'Over voetbal, voorbereiding en samenspanning', *NJB* 2009, p. 1897-1901.

Kwakman 2012

N.J.M. Kwakman, 'Snelrecht en de ZSM-aanpak', *Dader en Delinkwent* 2012, 17.

James en Pearson 2006

M.D. James en G. Pearson, 'Football banning orders: analysing their use in court', *The Journal of Criminal Law*, 2006, 70 (6), p. 509-530.

Mein en Hartmann 2004

A.G. Mein en A.R. Hartmann, *Evaluatierapport wijzigingen artikel 141 Wetboek van Strafrecht en artikel 540 e.v. Wetboek van Strafvordering*, Den Haag: WODC/B&A Groep en Erasmus Universiteit Rotterdam, 2004.

Muller e.a. 2008

E.R. Muller e.a., *Bestuur, recht en veiligheid: bestuursrechtelijke bevoegdheden voor openbare ordehandhaving en terrorismebestrijding*, COT Instituut voor veiligheids- en crisismangement, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2008.

Panholzer 1975

F. Panholzer, *De rechterlijke bevelen tot handhaving der openbare orde*, Amsterdam: Van Tilburg, 1975.

Pearson en James 2009

G. Pearson en M.D. James, 'The legality and effectiveness of using football banning orders in the fight against racism and violence at sports events', *EU: sport, law and policy: regulation, re-regulation and representation*, TMC Asser Press / Cambridge University Press 2009, p. 535-554.

Pools 2004

Y. Pools, *Rechtspositie van slachtoffers van huiselijk geweld. Het gebruik van de rechterlijke bevelen ter handhaving van de openbare orde nader belicht*, Wetenschapswinkel Rechten, Universiteit Utrecht 2004.

Stott en Pearson 2006

C. Stott en G. Pearson, 'Football Banning Orders, proportionality, and public order policy' *The Howard Journal*, vol. 45 no 3.

Vermeer 2010

F.R. Vermeer, *Gedogen door bestuursorganen*, Deventer: Kluwer 2010.

Vols en Brouwer 2009

M. Vols & J.G. Brouwer, 'Privaatrechtelijke aanpak woonoverlast door gemeente', *Centrum voor Openbare orde en recht*, 15 december 2009, <http://irs.ub.rug.nl/dbi/4b278c20d20f4>.

### Rapporten en notities

Evaluatie FF Kappe

*Kappen met asociaal gedrag. Evaluatie van de pilot FF Kappe in Rotterdam*, ITS maart 2008.

Evaluatie gemeente Amsterdam 2011

Gemeente Amsterdam (afdeling OOV), *Evaluatie pilot wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast inzake voetbal voor lokale driehoek*, 14 juni 2011, p. 9.

Factsheet VNG Privaatrechtelijke handhaving 2010

*Factsheet Privaatrechtelijke handhaving*, Vereniging van Nederlandse Gemeenten 2010, [www.vng.nl](http://www.vng.nl).

Handreiking aanpak woonoverlast en verloedering 2011

*Handreiking aanpak woonoverlast en verloedering*, VROM inspectie, ministerie van Infrastructuur en Milieu, mei 2011.

Handreiking Wet MBVEO 2010

*Handreiking Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast*, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 13 september 2010.

Home Office 2011/12

Home Office, *Statistics on football-related arrests & banning orders, season 2011/12*, [www.homeoffice.gov.uk/crime/football-banning-orders](http://www.homeoffice.gov.uk/crime/football-banning-orders).

IOOV 2011

*Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast. Toepassing in de praktijk*, (eerste monitor Wet MBVEO) Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, 6 juli 2011.

IVenJ 2012

*Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast. Toepassing in de praktijk 2012*, (tweede monitor Wet MBVEO) Inspectie Veiligheid en Justitie, 19 juni 2012.

Jaarverslag CIV 2010/11.

*Jaaroverzicht seizoen 2010/2011. Veiligheid en openbare ordebeheersing rondom het Nederlands betaald voetbal, 2011* (jaarverslag CIV).

Mosquito: Handreiking en APV-bepaling 2010

*Handreiking Mosquito*, Vereniging van Nederlandse Gemeenten 2010, [www.vng.nl](http://www.vng.nl).

Project Hand in Hand

*Project Hand in Hand*, gemeente Amsterdam, brief aan de raad d.d. 16 februari 2010.

TSO 2009

*Guide to Safety at Sports Grounds. Summary of new guidance*, TSO 2009.

UKFPU Briefing Paper 2011

*Football banning orders in England & Wales Briefing Paper*, United Kingdom Football Policing Unit, januari 2011.

Vijfjarenactieprogramma Veiligheid, Rotterdam 2010-2014

*Vertrouwen in veiligheid. Meedoen in de stad*, gemeente Rotterdam, 2010-2014.

**Wetten, besluiten en beleidskaders**

Aanwijzing OM-afdoening 2012

Aanwijzing OM-afdoening (2012A010), 31 januari 2012.

Kader voor beleid voetbal en veiligheid 2011

*Kader voor beleid voetbal en veiligheid*, ministerie van Veiligheid en Justitie, 24 mei 2011, [www.civ-voetbal.com/downloads](http://www.civ-voetbal.com/downloads).

KNVB Standaardvoorwaarden 2011

*Standaardvoorwaarden*, Koninklijke Nederlandse Voetbalbond, 21 maart 2011, Gedeponeerd ter Griffie van de Arrondissementsrechtbank te Utrecht, nr. 181/2002.

Richtlijn termijn stadionverboden 2011/12.

Richtlijn termijn stadionverboden seizoen 2011/12 (richtlijn door de KNVB).

Stb. 2000, 174.

Stroomlijning regeling rechterlijk bevel ter handhaving van de openbare orde, Stb. 2000, 174.

Stb. 2005, 726.

Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek van 26 april 2005, Stb. 2005, 726.

Stb. 2006, 330.

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met de buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten (Wet OM-afdoening), Stb. 2006, 330.

Stcrt. 2010, 13 482

Circulaire burgemeestersbevel twaalfminners 2010, Stcrt. 2010, 13 482.

Stcrt. 2010, 16600.

Richtlijn voor strafvordering voetbalvandalisme en -geweld 2010, Stcrt. 2010, 16600.

Stb. 2011, 546.

Wet van 17 november 2011 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering in verband met de invoering van een rechterlijke vrijheidsbeperkende maatregel (rechterlijk gebieds- of contactverbod), Stb. 2011, 546.

*Stb.* 2011, 545.

Wet van 17 november 2011 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met wijzigingen van de regeling van de voorwaardelijke veroordeling en de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling. *Stb.* 2011, 545.

*Stb.* 2011, 546.

Wet rechterlijk gebieds- of contactverbod, *Stb.* 2011, 546.

*Stcrt.* 2012, 5378

Aanwijzing bestrijding voetbalvandalisme en –geweld, *Stcrt.* 2012, 5378.

### **Kamerstukken**

*Handelingen I* 2009/10, 34, p. 1483.

*Kamerstukken I* 2009/10, 31 467, C.

*Kamerstukken I* 2009/10, 31 467, E.

*Kamerstukken I* 2009/10, 31 467, G.

*Kamerstukken I* 2010/11, 32 022, A.

*Kamerstukken II* 1999/00, 26 825, nr. 5.

*Kamerstukken II* 2005/06, 25 232, nr. 49 en nr. 53.

*Kamerstukken II* 2005/06, 28 684, nr.76.

*Kamerstukken II* 2005/06, 30 300 VI, nr. 57.

*Kamerstukken II* 2006/07, 25 232, nr. 53.

*Kamerstukken II* 2007/08, 31 467, nr. 3 (Memorie van Toelichting Wet MBVEO).

*Kamerstukken II* 2008/09, 31 467, nr. 8 (amendement De Wit).

*Kamerstukken II* 2008/09, 31 467, nr. 23 (Amendement Zijlstra c.s.).

*Kamerstukken II* 2009/10, 31 467, E, p. 15.

*Kamerstukken II* 2009/10, 31 467, G (Kabinetsreactie op de voorlichting van de Raad van State).

*Kamerstukken II* 2009/10, 31 467, nr. 15 (amendement Kuiken).

*Kamerstukken II* 2011/12, 33 281, nr. 2.





## Bijlage 2: Geïnterviewde personen

Aboutaleb, A., burgemeester Rotterdam  
Achterhof, P.J., gemeente Leeuwarden  
Asperen, G.J. van, politie Rotterdam-Rijnmond  
Brouwer, J.G., Rijksuniversiteit Groningen  
Engberts, A.B., ministerie van Veiligheid en Justitie  
Gijbels, W., Openbaar Ministerie  
Hamer, P., gemeente Enschede  
Hoekstra, P.F., Openbaar Ministerie  
Hooge, S. van 't, gemeente Groningen  
Jacks, A., The Football Supporters' Federation  
James, M., University of Salford  
Jansen, G., Openbaar Ministerie  
Jong, G. de, KNVB  
Jong-van Krimpen, C. de, gemeente Leeuwarden  
Jongsma, K., gemeente Groningen  
Jorritsma-Lebbink, A., burgemeester Almere  
Koopmans, W., gemeente Leeuwarden  
Kruizenga, J., FC Groningen  
Meel, S. van, Openbaar Ministerie  
Merten, R., Nederlands Politie Instituut  
Nijland, J.D., FC Groningen  
Opperman, F., gemeente Waalwijk  
Pearson, G., University of Liverpool  
Roberts, M., Greater Manchester Police  
Sackers, H.J.B., Radboud Universiteit  
Temme, B., gemeente Amsterdam  
Teijl, R., ministerie van Veiligheid en Justitie  
Veen, H. van der, politie Fryslân  
Veghel, F. van, Openbaar Ministerie  
Weerd, Y. van de, Openbaar Ministerie  
Whalley, C., The FA  
Wildeboer, G., gemeente Delfzijl  
Wolf, F., gemeente Culemborg  
Wolfsen, A., burgemeester Utrecht  
Woudman, M.E., Openbaar Ministerie

### **Deelnemers expertmeeting**

Asperen, GJ van, politie Rotterdam-Rijnmond  
Bloem, A.G., Supportersplatform Betaald Voetbal  
Engberts, A.B., ministerie van Veiligheid en Justitie  
Merten, R., Nederlands Politie Instituut  
Punt, B., Openbaar Ministerie  
Teijl, R., ministerie van Veiligheid en Justitie

**Leden Regiegroep Voetbal en Veiligheid**

Eijsenring, R., ministerie van Veiligheid en Justitie (voorzitter)

Gijzel, R. van, burgemeester Eindhoven

Hofstee, Th., Openbaar Ministerie

Jong, G. de, KNVB

Paauw, F., politie Rotterdam-Rijnmond

Weitering, J., ministerie van Veiligheid en Justitie (secretaris)

Zunderd, P. van, Auditteam Voetbal en Veiligheid

## Bijlage 3: casusbeschrijvingen

### Gemeenten

#### Casus 1

In de gemeente is een gebiedsverbod van 1,5 maand opgelegd door de burgemeester (artikel 172a Gemw) in verband met de jaarwisseling 2011/2012. Het gebiedsverbod is halverwege december opgelegd en liep tot eind januari. Het gebiedsverbod is opgelegd aan een individuele ordeverstoorder. Hij heeft in het verleden meerdere malen overlast veroorzaakt in een bepaalde wijk, waaronder het intimideren en uitschelden van politieagenten. Ook was hij geregeld betrokken bij opstootjes in de wijk. Het gebiedsverbod is hem opgelegd, omdat hij meerdere keren heeft aangegeven bepaalde personen tijdens de jaarwisseling te 'gaan pakken'.

#### *Zijn er andere adequate mogelijkheden?*

In deze gemeente heeft de burgemeester in drie gevallen een gebiedsverbod op grond van de Wet MBVEO opgelegd. Andere maatregelen die de burgemeester neemt in overlastsituaties zijn het opleggen van een gebiedsverbod op basis van de APV en het opleggen van een preventieve last onder dwangsom op grond van de Awb. De burgemeester van deze gemeente kiest voor het gebiedsverbod op grond van de Wet MBVEO in plaats van de APV als het gaat om herhaaldelijke structurele overlast, al dan niet groepsgewijs. Reden voor het opleggen van een gebiedsverbod op grond van de Wet MBVEO in deze casus was de concrete aanwijzing dat de ordeverstoorder voornemens was in een specifieke wijk overlast te gaan veroorzaken.

Gebiedsverboden op grond van de APV worden in deze gemeente voornamelijk gestandaardiseerd opgelegd; in beleid is weergegeven welke overtreding in welk gebied een ontzegging oplevert. Verder legt de burgemeester vaak een preventieve last onder dwangsom op aan structurele ordeverstoorders; als de ontvanger van dit besluit wederom de orde verstoort, krijgt hij een boete van € 500. Deze last onder dwangsom wordt opgelegd voor de hele gemeente. De burgemeester van deze gemeente heeft een voorkeur voor het opleggen van een last onder dwangsom boven een gebiedsverbod op grond van de Wet MBVEO om de volgende redenen: 1) De last onder dwangsom wordt voor het hele grondgebied opgelegd, 2) De last onder dwangsom betreft een lichtere maatregel, omdat de persoon niet in zijn vrijheid wordt beperkt en 3) Overlast vindt soms plaats in de eigen woonwijk, waardoor het opleggen van een gebiedsverbod in de praktijk een huisarrest betekent. In dit geval is een gebiedsverbod op grond van de Wet MBVEO opgelegd omdat sprake was van een specifiek gebied, waar de overlast plaats zou vinden, en het gebied omvat niet de woonomgeving van deze persoon. De burgemeester had ook een last onder dwangsom kunnen koppelen aan het gebiedsverbod.

Op het punt van de proportionaliteit is wel de vraag of de maatregel niet korter opgelegd zou kunnen worden. In dit geval was de maatregel gedurende hele maand januari van kracht, dat is vrij lang voor een maatregel die erop gericht is om de jaarwisseling rustig te laten verlopen.

*Wat is het effect van de maatregel?*

Doel van het opleggen van deze maatregel was dat er geen overlast door deze persoon zou plaatsvinden gedurende de jaarwisseling. Dit effect is bereikt. Er zijn geen aanwijzingen dat de overlast zich verplaatst heeft naar een andere wijk; de ontvanger van het besluit wilde specifiek mensen 'aanpakken' die in deze wijk woonachtig zijn. Door het gebiedsverbod kon deze persoon de wijk niet meer betreden. Overigens is er wel melding gedaan door buurtbewoners dat hij toch in de wijk gesignaleerd is, maar er heeft geen betrapping op heterdaad plaatsgevonden waardoor strafbaarstelling niet mogelijk is.

De vraag is of dit effect ook bereikt zou zijn door het opleggen van een andere maatregel, zoals een gebiedsverbod op basis van de APV. Uit een gesprek met de gemeente blijkt dat geen gebiedsverbod op basis van de APV opgelegd kon worden in dit geval, omdat sprake was van dusdanige structurele overlast dat maatwerk gewenst was.

*Conclusie*

De maatregel heeft ertoe geleid dat er in de desbetreffende wijk geen overlast heeft plaatsgevonden. De gemeente is bekend met andere instrumenten die mogelijk ingezet kunnen worden; zij legt in andere gevallen een last onder dwangsom of een maatregel op grond van de APV op. In deze casus is na een afweging van de verschillende mogelijkheden gekozen voor de Wet MBVEO. De opgelegde maatregel heeft daarom toegevoegde waarde.

Casus 2

In de gemeente is een gebiedsverbod opgelegd door de burgemeester (artikel 172a Gemw) vanwege vrees voor overlast en geweld tijdens een jaarlijks evenement. Het gebiedsverbod is opgelegd aan 15 leden van een groep ordeverstoorders. De groep bestond uit circa 30 personen, maar niet alle betrokkenen konden achterhaald worden zodat een verbod niet aan hen opgelegd kon worden. Reden voor het opleggen van het gebiedsverbod is het vermoeden dat tijdens het evenement leden van deze groep uit waren op een confrontatie met een andere groep. De leden van deze andere groep zouden mogelijk gewapend kunnen zijn. In de driehoek is een risico-analyse gemaakt en is besloten een gebiedsverbod op te leggen gedurende dat weekend. De informatie en aanwijzingen van de politie werden dusdanig zwaar geacht, dat (hoewel geen sprake was van herhaaldelijkheid en er dus geen dossier was) opleggen van een gebiedsverbod gerechtvaardigd was volgens gemeente.

*Zijn er andere adequate mogelijkheden?*

Dit was de eerste keer dat de burgemeester een maatregel op grond van de Wet MBVEO heeft opgelegd. De APV van deze gemeente kent geen gebiedsverbod; volgens de betreffende ambtenaar van de gemeente omdat het gaat om een kleine gemeente waar ongeregelde heden weinig voorkomen. Omdat de APV geen gebiedsverbod kent, is op grond van de Wet MBVEO een dergelijk verbod opgelegd. In dit geval kán echter geen maatregel op grond van de Wet MBVEO opgelegd worden, omdat er geen sprake is van herhaaldelijke overlast. Slechts aan één van beide toepassingscriteria is voldaan, namelijk de ernstige vrees voor overlast, maar dit alleen is niet voldoende tot het opleggen van een maatregel in het kader van de Wet MBVEO.

Daarnaast bestaat er nog andere wetgeving die andere adequate mogelijkheden biedt. Ten eerste kan op grond van artikel 172 lid 3 Gemw een gebiedsverbod opgelegd worden, als de APV van de gemeente niet voorziet in het opleggen van een gebiedsverbod. In het artikel is

opgenomen dat de burgemeester ‘de bevelen [kan] geven die noodzakelijk te achten zijn voor de handhaving van de openbare orde’, hieronder vallen tevens een gebiedsverbod of bijvoorbeeld een groepsverbod of samenscholingsverbod. Het samenscholingsverbod is overigens wel in de APV van deze gemeente opgenomen, maar is niet direct een adequaat alternatief omdat het niet uitgereikt wordt aan personen en daardoor geen afschrikwekkende werking heeft. Het tweede alternatief is dat de burgemeester een last onder dwangsom kan opleggen; op het moment dat de openbare orde verstoord wordt verbeurt de persoon een dwangsom. Beide alternatieven (gebiedsverbod op grond van artikel 172 lid 3 Gemw en de last onder dwangsom) hebben hetzelfde gewenste effect; er wordt namelijk een besluit uitgereikt waardoor afschrikkende werking bereikt wordt en handhaving mogelijk is via artikel 184 Sr.

*Wat is het effect van de maatregel?*

Doel van het opleggen van deze maatregel was dat er geen overlast door deze personen zou plaatsvinden gedurende het evenement. Dat is inderdaad niet gebeurd. De groep heeft het gebiedsverbod niet overtreden en was gedurende het weekend niet te vinden in het aangewezen gebied: een groot deel van het centrum.

*Conclusie:*

De maatregel heeft er toe geleid dat geen overlast heeft plaatsgevonden gedurende het weekend waarin het evenement plaatsvond. Derhalve kan de maatregel als effectief worden aangemerkt. De maatregel had echter niet opgelegd mogen worden omdat niet voldaan is aan beide vereisten (er was geen sprake van herhaaldelijke overlast). Aan de subsidiariteit kan getwijfeld worden, omdat het opleggen van een gebiedsverbod op grond van artikel 172 lid 3 Gemw ook tot de mogelijkheden had behoord. De onbekendheid met deze mogelijkheid was hier debet aan. De Wet MBVEO heeft in deze casus derhalve geen toegevoegde waarde, omdat deze niet opgelegd had mogen worden.

Casus 3

In de gemeente is een gebiedsverbod van 48 uur opgelegd door de burgemeester (artikel 172a Gemw) in verband met de jaarwisseling 2011/2012. Het gebiedsverbod is opgelegd aan een ordeverstoorder die in de groep een leidende rol had. Deze persoon heeft bij de jaarwisseling 2010/2011 overlast veroorzaakt en eveneens vlak voor de jaarwisseling 2011/2012. Vanwege het incident tijdens de vorige jaarwisseling had deze persoon al een huisarrest opgelegd gekregen voor de jaarwisseling 2011/2012 van de strafrechter. Er is door de burgemeester voor gekozen om daarnaast – naar aanleiding van voornoemde incidenten – ook een gebiedsverbod op grond van de Wet MBVEO op te leggen. Als reden wordt door de gesprekspartners aangegeven dat bij overtreding van het gebiedsverbod artikel 184 Sr kan worden toegepast en bij overtreding van het huisarrest op grond van de APV niet.

*Zijn er andere adequate mogelijkheden?*

Dit was de eerste keer dat de burgemeester van deze gemeente een gebiedsverbod op basis van de Wet MBVEO heeft opgelegd. Binnen de gemeente is niet duidelijk wanneer een gebiedsverbod op basis van de APV moet worden opgelegd en wanneer dit via de Wet MBVEO kan. Op dit moment geldt binnen deze gemeente als uitgangspunt dat gebiedsverboden worden opgelegd via de Wet MBVEO wanneer dat mogelijk is, omdat zij gebruik wil maken van het nieuwe instrument en men veronderstelt dat dit instrument afschrikwekkende werking heeft. De gemeente houdt de subsidiariteit hier niet in het oog; indien het mogelijk is om een gebiedsverbod op basis van de APV op te leggen, heeft dat voorrang op het gebruik

van de Wet MBVEO. Daarnaast behoort ook het opleggen van een last onder dwangsom tot de mogelijkheden.

In deze casus is echter nog iets heel anders aan de hand. De overtreder heeft al een huisarrest door de rechter opgelegd gekregen. In een dergelijk geval zal overlegd moeten worden met de officier van justitie over op te leggen maatregelen. Dat is in deze casus ook gebeurd, alleen heeft dit niet tot de conclusie geleid dat al voldoende maatregelen tegen deze overtreder genomen zijn. Dit had wel de conclusie moeten zijn. Argument van de gemeente dat bij een gebiedsverbod gehandhaafd kan worden en bij een huisarrest niet, is onterecht. De betrokkene heeft een voorwaardelijke straf gekregen bij de rechter, met daaraan gekoppeld een huisarrest. In een dergelijk geval geldt dat bij overtreding van het huisarrest, bij de rechtbank verzocht kan worden om het vonnis alsnog ten uitvoer te leggen, wat zou leiden tot een gevangenisstraf voor betrokkene. De beste optie in dit geval was daarom om geen maatregel op te leggen; niet op grond van de APV, niet door een last onder dwangsom en zeker niet op grond van de Wet MBVEO.

*Wat is het effect van de maatregel?*

Doel van het opleggen van deze maatregel was dat er geen overlast door deze persoon zou plaatsvinden gedurende de jaarwisseling. Dit effect is bereikt. Waarschijnlijk had er echter ook geen overlast plaatsgevonden als géén maatregel opgelegd was, omdat de persoon door de rechter ook huisarrest opgelegd had gekregen.

*Conclusie*

Er heeft geen overlast plaatsgevonden gedurende de jaarwisseling. Er kan echter niet gezegd worden dat de maatregel toegevoegde waarde had, omdat in dit geval al een maatregel door de rechter opgelegd was: een huisarrest gedurende de jaarwisseling. Hetzelfde effect zou waarschijnlijk bereikt zijn als de gemeente géén maatregel had opgelegd. Als de gemeente toch een maatregel had willen opleggen, dan ligt het opleggen van een gebiedsverbod op grond van de APV en/of een last onder dwangsom meer voor de hand.

Casus 4

In de gemeente is een stadionomgevingsverbod op grond van de APV en een meldingsplicht op grond van de Wet MBVEO (art. 172a Gemw) opgelegd door de burgemeester. Er zijn diverse eerdere maatregelen getroffen om de overlast van deze persoon te doen verminderen, op grond van de APV, via processen-verbaal en een hooligangerichte beleidsaanpak, maar dit had geen resultaat. Het omgevingsverbod is opgelegd voor drie maanden, daarnaast is gedurende deze periode een meldingsplicht opgelegd op momenten dat er voetbalwedstrijden zijn. Het gebiedsverbod is opgelegd aan een lid van een groep. Dit lid heeft de afgelopen jaren herhaaldelijk overlastgevend gedrag vertoond in de omgeving van het stadion, maar ook bij andere evenementen waar groepen overlastgevende jongeren betrokken waren.

*Zijn er andere adequate mogelijkheden?*

In deze casus is het omgevingsverbod uit de APV gecombineerd met de meldingsplicht uit de Wet MBVEO. Hiermee heeft de gemeente – zoals uit de subsidiariteitseis voortvloeit – niet direct de Wet MBVEO toegepast, maar eerst een maatregel uit de APV gebruikt. Voor de meldingsplicht bestaat geen alternatief, deze is daarom terecht op grond van de Wet MBVEO opgelegd.

Een alternatief dat nog tot de mogelijkheden behoorde in deze casus is het opleggen van een preventieve last onder dwangsom. Deze last onder dwangsom had ook gecombineerd met het stadionomgevingsverbod opgelegd kunnen worden.

*Wat is het effect van de maatregel?*

Doel van het opleggen van het gebiedsverbod was dat de voetbalsupporter geen overlast meer zou veroorzaken in het desbetreffende gebied. Dat doel is gerealiseerd. Weliswaar is de meldingsplicht stelselmatig overtreden, maar aan het gebiedsverbod heeft de persoon zich gehouden. Hij heeft gedurende de looptijd van het gebiedsverbod geen overlast veroorzaakt. Strikt genomen geldt dat de maatregel op grond van de APV (gebiedsverbod) effectief was en op grond van de wet MBVEO (meldingsplicht) niet. Wellicht dat de combinatie van maatregelen toch het effect heeft gerealiseerd, te meer daar eerdere maatregelen op grond van de APV geen effect hadden.

*Conclusie*

In deze casus had de maatregel op grond van de wet toegevoegde waarde. Gedurende de looptijd van de maatregel heeft de betrokkene geen overlast veroorzaakt. De maatregel is op de juiste manier toegepast. Door de meldingsplicht op grond van de Wet MBVEO kon het gebiedsverbod op grond van de APV beter worden gehandhaafd. Voor de meldingsplicht bestaan geen adequate alternatieven.

Casus 5

In de gemeente is een gebiedsverbod opgelegd door de burgemeester (artikel 172a Gemw). Het gebiedsverbod is opgelegd aan een individuele ordeverstoorder; een zwerfster die gedurende minimaal een jaar overlast veroorzaakte. Zij heeft op diverse manieren overlast veroorzaakt; drugs/alcohol gerelateerd, bedelen, slapen in openbaar gebied en provoceren. Nadat haar door de politie een aantal wijkverboden zijn opgelegd, heeft de gemeente haar een gebiedsverbod van 3 maanden opgelegd voor hetzelfde gebied als de wijkverboden. Omdat de overlast al gedurende lange tijd bestond, was ernstige vrees aanwezig dat deze overlast zich zou continueren.

*Zijn er andere adequate mogelijkheden?*

De burgemeester heeft bij meerdere casus een gebiedsverbod opgelegd. De burgemeester gaat uit van een 'gelaagde aanpak'. Eerst worden de bevoegdheden uit de APV ingezet. Op grond van de APV is een gebiedsontzegging mogelijk. Bij gebiedsontzeggingen kan de eerste keer 24 uur opgelegd worden, de tweede ontzegging geldt voor maximaal 8 weken, mits er een strafbaar feit gepleegd is binnen 6 maanden na de eerste ontzegging. Pas wanneer de maximale duur en maximale verlengingen uit de APV toegepast zijn, wordt als laatste middel de Wet MBVEO toegepast. In deze casus zijn in een eerder stadium wijkverboden op grond van de APV opgelegd, maar de zwerfster overtrad deze wijkverboden steeds. Door het toepassen van de Wet MBVEO hoopt de burgemeester het Openbaar Ministerie informatie te verschaffen voor een eventuele veroordeling.

*Wat is het effect van de maatregel?*

Doel van het opleggen van het gebiedsverbod was dat de zwerfster geen overlast meer zou veroorzaken in het desbetreffende gebied. Het opleggen van deze maatregel bleek niet effectief. Evenals bij het opleggen van eerdere wijkverboden, hield de ontvanger zich niet aan het gebiedsverbod en bleef de overlast bestaan.

In deze casus is geen preventieve last onder dwangsom opgelegd. Dat behoorde wel tot de mogelijkheden, eventueel aanvullend aan het gebiedsverbod. De vraag is alleen wat voor effect dat zou hebben, aangezien de zwerfster dwangsommen niet zou kunnen betalen. Hetzelfde geldt voor het handhaven van het gebiedsverbod. Door strafbaarstelling via artikel 184 Sr kan de zwerfster opgepakt worden, maar omdat zij dakloos is, wordt een celstraf niet als straf ervaren.

### *Conclusie*

De maatregel heeft geen toegevoegde waarde. De maatregel is wel in overeenstemming met de subsidiariteitseis toegepast; bij eerdere overtredingen zijn wijkverboden op grond van de APV opgelegd en deze hebben geen succes gehad, daarom is een maatregel op grond van de Wet MBVEO opgelegd. Dit gebiedsverbod heeft echter evenmin tot gevolg gehad dat de overlast beëindigd is. In een casus als deze, waarbij de betrokkene stelselmatig eerdere verboden op grond van de APV overtreden heeft, biedt ook de Wet MBVEO geen soelaas.

### Casus 6

In de gemeente is zeven keer een gebiedsverbod opgelegd door de burgemeester (artikel 172a Gemw) in zeven verschillende casus, alle niet voetbalgerelateerd. Het gebiedsverbod is telkens voor 3 maanden opgelegd en aan alle verboden is een preventieve last onder dwangsom gekoppeld van € 300,-. In alle casus ging het om herhaaldelijk overlastgevend gedrag. In de eerste casus had betrokkene in het uitgaanscentrum herhaaldelijk overlastgevend gedrag vertoond, bestaande uit het gebruik van geweld jegens anderen, belediging, en verzet bij aanhouding. In de tweede casus ging het om herhaaldelijk verstoren van de openbare orde, diefstal, belediging, geweld en aanranding. In de derde en vierde casus betrof het onder invloed van alcohol herhaaldelijk verstoren van de openbare orde. In de vijfde en zesde casus ging het om verstoring van de openbare orde in combinatie met straatprostitutie. In casus zeven ging het om een persoon die zich herhaaldelijk schuldig had gemaakt aan het verstoren van de openbare orde. Het gebiedsverbod is eenmaal verlengd met drie maanden. In alle gevallen is sprake van flinke dossiers, waaruit blijkt dat alleen notoire overlastgevers een gebiedsverbod opgelegd krijgen.

### *Zijn er andere adequate mogelijkheden?*

Op grond van de APV zijn gebiedsontzeggingen mogelijk. Het regime van de APV en de Wet MBVEO staan naast elkaar, afhankelijk van de omstandigheden van het geval wordt door de gemeente de APV of de wet toegepast. De gemeente zet geregeld gebiedsverboden in waarbij per casus beoordeeld wordt welk instrument wordt ingezet. In de zeven bovenstaande casus geldt dat in alle gevallen een structuur van incidenten zichtbaar was. De Wet MBVEO wordt pas ingezet op het moment dat er veel overlast plaatsvindt. De Wet MBVEO biedt een langere termijn voor het gebiedsverbod dan de APV, het verblijfsverbod op grond van de APV is voor ten hoogste vier weken mogelijk.

### *Wat is het effect van de maatregel?*

Doel van het opleggen van de gebiedsverboden was dat er in de verboden gebieden geen overlast door deze personen zou plaatsvinden gedurende een periode van drie maanden. In drie casus werd het gebiedsverbod overtreden. In één casus had dat geen gevolgen voor betrokkene. In latere beschikkingen werd door de burgemeester het verbeuren van een dwangsom in het vooruitzicht gesteld bij overtreding van het gebiedsverbod. In twee casus werd de dwangsom ook daadwerkelijk verbeurd en geïnd. De dwangsommen blijken vooral



effect te hebben bij uitgaanspubliek; junks en zwervers lijkt een dwangsom over het algemeen niet af te schrikken. In één casus is de burgemeester overgegaan tot het verlengen van het gebiedsverbod met drie maanden. Het door betrokkene hiertegen ingediende bezwaarschrift werd ongegrond verklaard. Betrokkene is niet in beroep gegaan. In alle overige casus is gebleken dat het gebiedsverbod toegevoegde waarde had, waarbij overigens wel de opmerking gemaakt dient te worden dat een aantal gebiedsverboden van recente datum is, zodat overtreding nog steeds tot de mogelijkheden behoort.

#### *Conclusie*

De maatregelen waren effectief; er heeft geen overlast door betrokkenen plaatsgevonden, met dien verstande dat in een aantal gevallen weliswaar sprake was van overtreding van het gebiedsverbod, maar betrokkenen op dat moment niet voor overlast zorgden. Bij overtreding van het gebiedsverbod handelt de burgemeester consequent door de opgelegde dwangsom te laten verbeuren en te innen. Het gebiedsverbod op grond van de Wet MBVEO heeft in deze gevallen toegevoegde waarde; er is een afweging gemaakt welk instrument ingezet moet worden, waarbij de structuur van incidenten en de mogelijkheid om langer een gebiedsverbod op te leggen, doorslaggevend waren.

#### Casus 7:

In de gemeente is een groepsverbod met een meldingsplicht opgelegd door de burgemeester (artikel 172a Gemw). De ontvanger van de maatregel is gedurende een periode van 3 maanden verboden zich met drie of meer personen te begeven in een bepaald gebied en moet zich daarnaast tien keer melden op het politiebureau tijdens voetbalwedstrijden. Uit de politierapportages blijkt dat deze persoon meerdere malen gesignaleerd is tijdens *groeps*gewijze overlastgevende gedragingen. Deze gedragingen hebben vooral vóór inwerking treding van de Wet MBVEO plaatsgevonden. Naar aanleiding van een voorlopige voorziening is het besluit geschorst, omdat de politierapportages niet voldoende duidelijk maakten wat de precieze bijdrage van deze persoon bij de overlastgevende gedragingen was. In bezwaar en ook in beroep heeft het besluit echter stand gehouden, na aanvulling van het dossier. De rechter oordeelde dat voldoende was komen vast te staan dat de ontvanger van de maatregel bij de groeps

#### *Zijn er andere adequate mogelijkheden?*

Op grond van de APV kan een samscholingsverbod worden ingesteld. Het opleggen van een groepsverbod op grond van de Wet MBVEO houdt hetzelfde in, maar deze maatregel kan gericht aan bepaalde personen uitgereikt worden. Hierdoor kan preventieve werking uitgaan van de maatregel, namelijk de personen waaraan het besluit gericht is weten dat zij in de gaten gehouden worden. De persoon in kwestie behoorde tot de top 10 van voetbalgerelateerde overlastveroorzakers in de gemeente, waaraan eerder andere maatregelen waren opgelegd. De wet is dus als ultimum remedium ingezet.

#### *Wat is het effect van de maatregel?*

Doel van het opleggen van de maatregel is dat er geen overlast meer zal plaatsvinden door deze persoon. De maatregel was in dat opzicht effectief omdat geen overlast meer heeft plaatsgevonden door deze persoon. De maatregel werkte, doordat deze geschorst is in een voorlopige voorzieningprocedure, slechts voor beperkte duur (een maand). Bij de be-

roepszaak enkele maanden later blijkt dat de maatregel toch opgelegd had mogen worden, maar toen was de duur van de maatregel al verlopen.

#### *Conclusie*

Hoewel de maatregel na een maand geschorst is, heeft deze wel tot effect gehad dat geen overlast meer heeft plaatsgevonden door deze persoon. De schorsing van de maatregel bleek later in beroep onterecht. De maatregel is in overeenstemming met de subsidiariteit toegepast; er waren geen andere mogelijkheden dan het opleggen van een groepsverbod op grond van de Wet MBVEO. De wet had daarom in deze casus toegevoegde waarde.

#### Casus 8

In gemeente X is een intergemeentelijke meldingsplicht opgelegd door de burgemeester (artikel 172a Gemw). De ontvanger van dit besluit dient zich tijdens de voetbalwedstrijd in gemeente X, te melden op het politiebureau in zijn eigen gemeente Y. De meldingsplicht is opgelegd aan een prominent lid van een overlastgevende supportersgroep, die eerder een maatregel opgelegd heeft gekregen op basis van de Wet MBVEO in gemeente Y. In het besluit wordt verwezen naar eerdere politierapportages bij dat besluit, die vermelden dat de supportersgroep in 2009 en 2010 meerdere malen de openbare orde heeft verstoord en dat in de registraties van de politie deze persoon naar voren komt als één van de personen die hier herhaaldelijk en regelmatig bij betrokken is. Door de civiele rechter is het besluit geschorst, omdat er geen zienswijzeprocedure heeft plaatsgevonden en omdat er niet voldoende concrete gedragingen zijn genoemd waardoor de openbare orde verstoord zou zijn. Daarnaast is meegewogen dat er geen stadionverbod geldt en dat de opgelegde maatregel door de burgemeester van gemeente Y niet meer van kracht is.

#### *Zijn er andere adequate mogelijkheden?*

Op grond van de APV kon ook een gebiedsverbod opgelegd worden aan deze betrokkene. De meldingsplicht heeft echter als voordeel boven het gebiedsverbod, dat gemeente X meer zekerheid heeft dat de betrokkene niet in de gemeente aanwezig zal zijn tijdens de voetbalwedstrijd, omdat hij zich moet melden in gemeente Y. Gezien het feit dat deze overlastpleger in gemeente Y eerder een maatregel opgelegd heeft gekregen, ligt een maatregel als een meldingsplicht in deze gemeente voor de hand. Er zijn geen alternatieven voor de meldingsplicht in andere wetten.

#### *Effect maatregel*

Doel van de maatregel is dat de betrokkene geen overlast zal veroorzaken gedurende de voetbalwedstrijd. De maatregel is geschorst, waardoor deze geen effect had (besluit was slechts drie dagen van kracht). De gemeente had beter moeten motiveren waarom er in deze casus sprake was van herhaaldelijk overlastgevend gedrag.

#### *Conclusie*

De meldingsplicht heeft geen effect gehad, omdat de maatregel voordat de wedstrijd plaatsvond al geschorst is. De maatregel had effectief kunnen zijn, als in het besluit beter gemotiveerd was bij welk herhaaldelijk overlastgevend gedrag de betrokkene betrokken was. De maatregel had in dit geval geen toegevoegde waarde.

Casus 9:

In een gemeente is een combinatie van een gebiedsverbod en een groepsverbod opgelegd door de burgemeester (artikel 172a Gemw) voor de duur van drie maanden. Er was sprake van herhaaldelijk overlastgevend gedrag de afgelopen dertien maanden, zowel individueel als in groepsverband, waaronder het overtreden van een samenscholingsverbod, betrokkenheid bij jeugdoverlast, openlijke geweldpleging en huiselijk geweld. De betrokkene is in bezwaar gegaan tegen deze maatregel. De commissie bezwaarschriften heeft geadviseerd om het bezwaar gegrond te verklaren, onder andere omdat er slechts één overlastgevend feit heeft plaatsgevonden na inwerkingtreding van de Wet MBVEO en omdat het opleggen van de verboden voor de duur van 3 maanden niet is gemotiveerd. De burgemeester heeft het advies van de commissie bezwaarschriften niet overgenomen. Wel heeft hij de maatregel na ruim twee maanden ingetrokken, omdat de bezwaarmaker inmiddels een baan heeft en op diverse fronten deskundige begeleiding krijgt.

*Zijn er andere adequate mogelijkheden?*

In een eerder stadium is de betrokkene aangehouden vanwege overtreding van een samenscholingsverbod. Het samenscholingsverbod is destijds voor een bepaald gebied opgelegd. De gemeente ervaart het samenscholingsverbod in dit geval niet als een adequaat middel, omdat het een verbod voor de gehele samenleving betreft en daarmee ook de welwillende inwoners treft. De combinatie van het gebieds- en het groepsverbod is opgelegd om de betrokkene niet te zeer in zijn bewegingsvrijheid te beperken; het gebiedsverbod is slechts voor een klein gebied opgelegd, aangevuld met een groepsverbod voor het hele dorp.

In de beleidsregels van de gemeente is opgenomen dat een verbod in het kader van de Wet MBVEO in principe altijd voor drie maanden wordt opgelegd, omdat een maatregel alleen wordt opgelegd wanneer de betrokkene al de nodige incidenten op zijn naam heeft staan. Op grond van de APV van deze gemeente is het niet mogelijk om een gebiedsverbod op te leggen. De gemeente gaat deze mogelijkheid dit jaar creëren, zodat in toekomstige casus bij lichtere gevallen eerst van de APV gebruik gemaakt kan worden.

*Effect maatregel*

Doel van het opleggen van de maatregelen is dat er geen overlast meer zal plaatsvinden door de betrokkene. Gedurende de duur van de maatregel is dit effect bereikt; de betrokkene heeft niet voor overlast gezorgd, heeft een baan gevonden en krijgt deskundige begeleiding. Vanwege deze ontwikkelingen heeft de burgemeester voortijdig de maatregelen ingetrokken. In de maand na het intrekken van de maatregelen begaat de betrokkene weer overlastgevende feiten.

*Conclusie*

Het opleggen van het groepsverbod in combinatie met het gebiedsverbod heeft effect gehad; de betrokkene heeft geen overlast veroorzaakt gedurende de periode dat de maatregelen van kracht waren. Het combineren van het gebieds- en het groepsverbod is niet uitgesloten door de wetgever. Het is wel goed gemotiveerd, door het beroep op de bewegingsvrijheid van de betrokkene. De Wet MBVEO had in dit geval toegevoegde waarde.

Casus 10:

In de gemeente is een gebiedsverbod opgelegd door de burgemeester (art. 172a Gemw) voor de duur van drie maanden vanwege herhaaldelijk overlastgevend gedrag. Het ging om een ordeverstoorder die een leidende rol vervult bij overlast door een supportersgroep. De ordeverstoorder heeft vier keer eerder een strafrechtelijk stadionverbod opgelegd gekregen en één keer een civielrechtelijk stadionverbod; deze stadionverboden zijn meerdere keren overtreden. Bij eerdere maatregelen en veroordelingen bleef het ordeverstoring gedrag bestaan. Vanwege het patroon van herhaling bestaat ernstige vrees voor verdere verstoring, vandaar dat nu een gebiedsverbod door de burgemeester is opgelegd. Omdat één van de strafrechtelijke stadionverboden met meldingsplicht nog steeds van toepassing is, is een beperkt gebiedsverbod door de burgemeester opgelegd. De rechter heeft hem opgelegd dat hij zich tijdens uit- en thuiswedstrijden van zijn voetbalclub niet in het stadion mag vertonen of tijdens public viewing in het centrum en dat hij zich tijdens deze wedstrijden moet melden op het politiebureau. De burgemeester heeft het gebiedsverbod opgelegd voor de uitgaansavonden en tijdens andere voetbalwedstrijden; de betrokkene mag zich dan niet in (delen van) de binnenstad mag begeven.

*Zijn er andere adequate mogelijkheden?*

De APV van deze gemeente kent sinds twee jaren geen gebiedsverbod meer. Eerder was het mogelijk een gebiedsverbod voor 24 uur, met verlenging van twee weken, op te leggen aan ordeverstoorders. Vanwege de termijnen werd dit gebiedsverbod als ineffectief ervaren en daarom werd het nooit gebruikt; twee jaar geleden is daarom besloten het gebiedsverbod uit de APV te verwijderen. De lichte bevelsbevoegdheid uit artikel 172 lid 3 Gemw wordt wel gebruikt bij andere overlastveroorzakers, recent heeft de gemeente bijvoorbeeld supporters verboden in de stad te komen op de dag dat de voetbalwedstrijd plaatsvond. In deze casus was echter sprake van structurele overlast, waardoor een gebiedsverbod van drie maanden op grond van de Wet MBVEO nodig werd geacht.

*Effect maatregel*

Doel van het opleggen van deze maatregel is dat er geen overlast meer zal plaatsvinden door de betrokkene. Het gebiedsverbod is op dit moment 1,5 maand van kracht en betrokkene heeft zich aan het verbod gehouden. Tot nu toe is het gebiedsverbod dus effectief. De meldingsplicht die is opgelegd door de strafrechter, wordt eveneens door de betrokkene nageleefd. Ondanks het overtreden van eerdere stadionomgevingsverboden, blijkt het opgelegde gebiedsverbod voor (delen van) de binnenstad dus effectief.

*Conclusie*

De opgelegde maatregel was effectief; de betrokkene is niet meer in het gebied gesignaleerd en heeft niet voor overlast gezorgd. Aan de formele vereisten is voldaan en eveneens aan het subsidiariteitsbeginsel; de gemeente heeft weloverwogen gekozen voor de Wet MBVEO in plaats van het geven van een bevel op grond van artikel 172 lid 3 Gemw. Het gebiedsverbod had daarom in dit geval toegevoegde waarde.

## Openbaar Ministerie

### Casus 1:

De officier van justitie heeft voor de aanhouding van vier personen gebruik gemaakt van artikel 141a Sr (strafbaarstelling van voorbereidende activiteiten). Er waren aanwijzingen dat twee supportersgroepen afspraken maakten om tot een confrontatie te komen. Door de politie is een onderzoek gestart, waaruit twee 'informele' leiders naar voren kwamen. Met een beroep op artikel 141a Sr en 126m Sv zijn de telefoons van beide personen afgetapt. Hierdoor kwam aan het licht dat zij verschillende personen hebben opgeroepen naar het stadion te komen en dat in het stadion moeren zijn losgedraaid die het hekwerk tussen supportersgroepen bevestigden. Daardoor ontstond de concrete dreiging dat tijdens de voetbalwedstrijd het hek verwijderd zou worden en dit tot ongeregelde heden zou leiden, niet alleen in het stadion, maar ook daarbuiten. Naar aanleiding van het aftappen van de telefoons worden vier personen aangehouden, verhoord en na twee dagen weer vrijgelaten in afwachting van het proces. De rechter heeft nog geen uitspraak gedaan in deze zaak.

#### *Wat is het effect van het inzetten van artikel 141a Sr?*

Doel van het artikel is om in een vroeg stadium de opsporing van strafbare feiten mogelijk te maken. Door artikel 141a Sr konden in een vroeg stadium de telefoons van de verdachten afgetapt worden, waardoor de vermoedens dat een confrontatie zou gaan plaatsvinden tussen twee supportersgroepen bevestigd werd en achterhaald kon worden dat het hekwerk onklaar gemaakt was. De verdachten zaten twee dagen vast en hebben ook daarna niet voor overlast gezorgd. Het hekwerk is weer bevestigd in het stadion waardoor supportersgroepen niet met elkaar in aanraking zijn gekomen. De zaak is nog niet voor de rechter geweest.

#### *Conclusie*

Het artikel had in dit geval toegevoegde waarde. De confrontatie tussen supportersgroepen heeft niet plaatsgevonden. De zaak is nog niet voor de rechter geweest; onduidelijk is derhalve nog of de verdachten veroordeeld worden op basis van artikel 141a Sr.

### Casus 2:

De officier van justitie heeft aan twee voetbalsupporters een gebiedsverbod (artikel 509 hh lid 1 sub b en c Sv) opgelegd voor de duur van negentig dagen. De supporters worden er van verdacht een bom afgestoken te hebben in het supportersvak. Daarbij hebben enkele mensen een gehoorbeschadiging opgelopen en is één persoon gewond geraakt aan zijn been. Bij de huiszoeking van één van beide verdachten is materiaal gevonden waarvan een bom gemaakt kan worden. De officier van justitie heeft in de gedragsaanwijzing aangegeven grote vrees voor herhaling, ernstig belastend gedrag jegens personen en vrees voor gedrag van de verdachte dat herhaald gevaar voor goederen oplevert van toepassing te achten. Er is geen beroep aangetekend door de verdachten tegen deze gedragsaanwijzing en in het vonnis van de rechter over het strafbaar feit is geen oordeel over de gedragsaanwijzing uitgesproken. De rechter verbindt aan het vonnis over het strafbaar feit onder meer als voorwaarde een stadionomgevingsverbod en een meldingsplicht voor de duur van een jaar. Het hoger beroep is deze zaak loopt nog.

*Was het opleggen van de gedragsmaatregel proportioneel?*

In de gedragsaanwijzing van de officier van justitie is aangegeven dat deze wordt opgelegd omdat er 1) grote vrees voor herhaling is, 2) ernstig belastend gedrag voor personen en 3) vrees voor gedrag van de verdachte dat herhaald gevaar voor goederen oplevert. Niet is gemotiveerd waarom er ernstige bezwaren jegens deze verdachte bestaan. Bij ernstig belastend gedrag voor personen hoeft de vrees voor herhaling niet meer te worden aangetoond. In het dossier is niet gemotiveerd waarom sprake is van ernstig belastend gedrag voor personen en vrees voor herhaald gevaar voor goederen. Het feit dat hier sprake was van het afsteken van een bom en dat daarbij gewonden gevallen zijn, is echter voldoende om van ernstig belastend gedrag te kunnen spreken.

Vraag is wel of het opleggen van een gebiedsverbod voor de duur van drie maanden proportioneel is. Het voetbalseizoen liep ten einde; er was slechts één wedstrijd die nog gespeeld moest worden.

*Wat is het effect van de gedragsaanwijzing?*

Doel van de maatregel was dat de twee voetbalsupporters gedurende de laatste wedstrijd van het seizoen geen overlast zouden veroorzaken. Dit effect is bereikt; gedurende de voetbalwedstrijd hebben de twee voetbalsupporters niet voor overlast gezorgd.

*Conclusie*

De maatregel had toegevoegde waarde, er heeft geen overlast plaatsgevonden. De rechter heeft bij het vonnis de gedragsaanwijzing omgezet in een stadionomgevingsverbod voor het stadion van de thuisclub voor de duur van één jaar.

Casus 3:

De officier van justitie heeft een contactverbod (artikel 509hh lid 1 sub b Sv) opgelegd voor de duur van vier weken aan een persoon die buurkinderen van 12 en 13 jaar overlast bezorgd heeft. De overlast duurde enkele maanden. Er waren niet voldoende gronden om de buurman in voorlopige hechtenis te nemen, daarom is een contactverbod op grond van de Wet MBVEO opgelegd. De zaak is nog niet door de rechter ter zitting behandeld.

*Was het opleggen van de gedragsaanwijzing proportioneel?*

De gedragsmaatregel is door de officier van justitie opgelegd omdat er niet voldoende gronden waren voor het in voorlopige hechtenis nemen van de persoon. Omdat er wel sprake was van langdurige overlast, werd het noodzakelijk geacht dat er actie ondernomen zou worden. Het opleggen van een contactverbod is minder vergaand dan het in voorlopige hechtenis nemen. Volgens het OM was sprake van ernstige bezwaren en was sprake van verdenking van een strafbaar feit waarmee vrees bestaat voor ernstig belastend gedrag van de verdachte jegens personen. In verband met de proportionaliteitseis heeft het OM in dit geval een gedragsaanwijzing van vier weken opgelegd.

*Wat is het effect van de gedragsaanwijzing?*

Doel van de gedragsaanwijzing was het beëindigen van de overlast jegens de buurkinderen. Dit effect is bereikt; de buurman heeft sinds het opleggen van het contactverbod niet meer voor overlast gezorgd, ook niet nadat het contactverbod verlopen was.

*Conclusie*

De gedragsaanwijzing heeft tot gevolg dat de overlast is beëindigd. De maatregel is niet langer dan noodzakelijk opgelegd. In deze casus heeft de Wet MBVEO daarom toegevoegde waarde.

#### Casus 4:

De officier van justitie heeft een gebiedsverbod (artikel 509hh lid 1 sub b Sv) opgelegd voor de duur van twee weken aan een persoon die al tientallen jaren voor overlast zorgt bij zijn ex-vrouw, kind en haar familie. De man woont niet in de gemeente waar het gebiedsverbod is opgelegd en heeft een gebiedsverbod voor de hele stad opgelegd gekregen. Het OM geeft aan wel rekening te houden met de rechten van de verdachte zelf; zo wordt het hem toegestaan onder begeleiding zijn zoon te bezoeken. De zaak is nog niet door de rechter ter zitting behandeld.

#### *Was het opleggen van de gedragsaanwijzing proportioneel?*

De gedragsmaatregel is opgelegd aan een notoire overlastpleger, die al tientallen jaren voor overlast zorgt bij een bepaalde familie. De familieleden die last hebben van deze persoon, wonen allen in hetzelfde gedeelte van de stad. Bij het opleggen van de gedragsmaatregel is vanwege de proportionaliteitseis een gedragsmaatregel van beperkte duur (twee weken) aan de verdachte opgelegd in plaats van hem in voorlopige hechtenis te nemen en hij mag onder begeleiding zijn zoon bezoeken. Tot zoverre lijkt het opleggen van de maatregel proportioneel. De vraag is of een gebiedsverbod voor de hele stad proportioneel is.

#### *Wat is het effect van de gedragsaanwijzing?*

Doel van de gedragsaanwijzing is dat de overlast die plaatsvindt in de stad ophoudt. Gedurende de twee weken dat deze gedragsaanwijzing is opgelegd, houdt de persoon zich aan dit verbod. De verwachting van het OM is dat deze persoon na afloop van het gebiedsverbod wederom de familieleden zal lastig vallen, omdat hij dit al tientallen jaren doet. De vraag is daarom of het effect blijvend zal zijn.

#### *Conclusie*

De gedragsaanwijzing heeft tot gevolg dat de overlast (tijdelijk) beëindigd is. In die zin is de gedragsaanwijzing effectief. Bij de proportionaliteit kunnen vraagtekens worden geplaatst, omdat het gebiedsverbod is opgelegd voor de hele stad, terwijl de overlast in een bepaald gedeelte plaatsvindt. De Wet MBVEO heeft in deze casus – hoewel het de vraag is of het effect blijvend zal zijn – toegevoegde waarde, omdat de overlast in elk geval tijdelijk is geëindigd.





## Bijlage 4: Jurisprudentie

### Rechtbank

Rechtbank Amsterdam 19 januari 1996, *Gst.* 1996, 7027, 2

Rechtbank Rotterdam (voorzieningenrechter) 6 september 2002, *Gst.* 2002, 7176, 4

Kantonrechter Nijmegen 23 april 2044, *LJN* AR 7718

Rechtbank. Rotterdam 23 februari 2005, *LJN* BB6038, *Gst.* 2005, 7330, 84

Rechtbank Utrecht 13 februari 2008, *LJN* BC4155

Rechtbank Amsterdam 13 januari 2009, *LJN* BH5041

Rechtbank Amsterdam (voorzieningenrechter) 18 februari 2011, *LJN* BP5057, *AB* 2011, 122

Rechtbank 's-Hertogenbosch, 25 februari 2011, *LJN*: BP8553 (gedragsaanwijzing officier van justitie)

Rechtbank Rotterdam (voorzieningenrechter) 7 mei 2011, *LJN* BQ 3848, *AB* 2011, 174, *NJF* 2011,340

Rechtbank Utrecht 18 mei 2011, *LJN* BQ5186

Rechtbank Breda 20 mei 2011, *LJN* BQ5217

Rechtbank Amsterdam 23 november 2011, *NJFS* 2012-60 (gedragsaanwijzing officier van justitie)

Rechtbank Amsterdam 3 april 2012, *LJN* BW1140, *AB* 2012, 174

### Gerechtshof

Hof Amsterdam 1 oktober 2008, *LJN* BH 2002

Hof Leeuwarden 14 december 2010, *LJN* BP0828

### Hoge Raad

HR 30 januari 2007, *LJN* ZA2104

HR 29 januari 2008, *LJN* BB4108, *AB* 2008,147

HR 11 maart 2008, *NJ* 2008, 208 (m.nt. Machielse)

HR 7 juli 2009, *LJN* BH9027

### Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State

Vz ARRS 26 augustus 1992, *AB* 1993, 104

ABRvS 24 april 2001, *AB* 2002, 70