

Vergaderjaar 2007–2008

**31 467**

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

**Nr. 3**

**MEMORIE VAN TOELICHTING**

**ALGEMEEN DEEL**

**1 DOELEINDEN VAN HET WETSVORSTEL**

In Nederland is reeds gedurende langere tijd sprake van onaanvaardbare vormen van overlast, met name in de steden en rond wedstrijden in het betaalde voetbal. Het ziet er niet naar uit dat deze ernstige overlast binnen afzienbare tijd zal afnemen of verdwijnen. Een voorbeeld daarvan zijn jongeren die groepsgewijs ernstig overlastgevend en veelal strafbaar gedrag vertonen, dat zeer belastend is voor de omgeving. Het kan hierbij gaan om aanhoudende pesterijen van buurtbewoners, voortdurende vernielingen, steeds wederkerend overlastgevend gedrag op of aan de weg of andere feiten. Deze vormen van voortdurende overlast kunnen maatschappelijk dermate onaanvaardbaar zijn dat het noodzakelijk is in te grijpen om voortzetting te beëindigen. Om die reden dienen de preventieve instrumenten van de overheid om deze gedragingen te voorkomen, te worden versterkt. Het wetsvoorstel bevat hiertoe voorstellen. Het wetsvoorstel draagt hiermee bij aan de aanpak van overlast en verloedering die onderdeel is van het project *Veiligheid begint bij Voorkomen* (Kamerstukken II 2007/08, 28 684, nr. 119, blz. 8). Ook komt het wetsvoorstel tegemoet aan de behoefte aan een «voetbalwet» met nieuwe mogelijkheden voor een stadion- of gebiedsverbod en een meldingsplicht ter bestrijding van voetbalvandalisme. Dit komt in paragraaf 2.3 aan de orde.

Het wetsvoorstel bevat een bevoegdheid voor de burgemeester tot het geven van een bevel voor de handhaving van de openbare orde. Voorgesteld wordt in de Gemeentewet een regeling op te nemen voor het opleggen van een langerdurend gebieds- of groepsverbod door de burgemeester. Een groepsverbod is een verbod zich binnen een bepaald gebied zonder redelijk doel in groepsverband op te houden. Zo nodig kan in combinatie met een gebiedsverbod tevens een meldingsplicht worden opgelegd. Dit bevel van de burgemeester is erop gericht in te grijpen in

die gevallen waarin groepsgewijs gedrag waardoor de openbare orde ter plaatse wordt verstoord, zich (opnieuw) dreigt voor te doen. Het gaat hierbij om ernstig overlastgevend gedrag dat reeds eerder heeft plaatsgevonden en dat bij voortduring wordt herhaald. Ter preventie van volgende herhalingen van dit ordeverstoring gedrag ter plaatse kan dan met een besluit van de burgemeester tot het opleggen van een preventief bestuurlijk bevel worden ingegrepen.

Daarnaast bevat het wetsvoorstel een bevoegdheid voor de officier van justitie tot het geven van een gedragsaanwijzing ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Voorgesteld wordt in het Wetboek van Strafvordering een regeling op te nemen voor een gedragsaanwijzing van de officier van justitie die ertoe strekt – in afwachting van de strafrechtelijke afdoening van het strafbaar feit door de rechter – de verdachte een gebiedsverbod, een contactverbod of een meldingsplicht op te leggen, dan wel de aanwijzing zich te doen begeleiden bij hulpverlening ter voorkoming van nieuwe strafbare feiten. Ook bepaalde vormen van gedrag van een verdachte jegens slachtoffers of getuigen kunnen ingrijpen nodig maken ter verdere voorkoming daarvan. Deze bevoegdheid van de officier van justitie is erop gericht strafbare feiten die de openbare orde ernstig verstoren of ernstig belastend gedrag van de verdachte jegens personen dan wel aanhoudende vernielingen te voorkomen. Deze bevoegdheid ligt in het verlengde van de bevoegdheid van de officier van justitie tot het vervolgen van personen. Betreft het strafbare feiten die de openbare orde ernstig verstoren en heeft de officier van justitie strafvervolgning ingesteld en daarbij een gebiedsverbod opgelegd, dan kan de burgemeester aan die verdachte niet voor hetzelfde gebied een gebieds- of groepsverbod opleggen. In het navolgende zal verder worden ingegaan op de onderlinge afbakening van de bevoegdheden van de officier van justitie en de burgemeester, alsmede op de aard van de onderscheiden maatregelen.

## **2 BESCHRIJVING VAN DE OVERLASTPROBLEMATIEK**

### **2.1 Aanleiding**

Aanleiding voor dit wetsvoorstel waren onder meer signalen van lokale autoriteiten dat zij in toenemende mate vormen van structurele ernstige overlast en voetbalvandalisme ondervinden, waarbij de veroorzakers met het huidige bestuurlijke en strafrechtelijke instrumentarium onvoldoende adequaat kunnen worden aangepakt en de overlastgevende situatie of het voetbalgeweld niet of niet tijdig kan worden beëindigd of voorkomen. Zo doen zich situaties voor waarbij sprake is van escalerende overlast en criminaliteit door (jeugd)groepen in wijken. De situatie in de Amsterdamse Diamantbuurt en recent in Kanaleneiland in Utrecht zijn hiervan voorbeelden. Het betreft aanhoudende ordeverstoring gedragingen in de publieke ruimte, die een directe aantasting vormen van de veiligheid en leefbaarheid. Het gaat daarbij veelal om een samenstel van hinderlijke, overlastgevende en criminele gedragingen. De gevolgen hiervan kunnen voor de omgeving ingrijpend zijn: mensen die zich in hun eigen woonomgeving bedreigd en onveilig voelen, bewoners die weggepest worden en verhuizen of winkeliers die hun zaak sluiten en mede als gevolg daarvan verloederde buurten.

De bestaande instrumenten zijn niet altijd toereikend. Dat in dergelijke gevallen soms onvoldoende of niet vroegtijdig kan worden ingegrepen, is vanuit het oogpunt van de slachtoffers onbegrijpelijk en is maatschappelijk niet aanvaardbaar. Bewoners en slachtoffers verwachten een vroegtijdige en kordate aanpak en spreken de lokale autoriteiten daarop aan. Overlast in de publieke ruimte is mede bepalend voor het beleven van veiligheid door burgers in de wijken en de centra van steden, zoals eveneens blijkt uit de Veiligheidsmonitor Rijk 2007. Iets minder dan een op de

zes inwoners (16%) geeft in 2007 aan zich wel eens onveilig te voelen op plekken waar groepen jongeren rondhangen. Deze plekken worden ook duidelijk het meeste genoemd als plekken waar mensen zich wel eens onveilig voelen. Ook zijn er verschillende incidenten bekend van bewoners of ondernemers die vanwege aanhoudende groepsoverlast besloten hebben te verhuizen of hun onderneming op te heffen of te verplaatsen. Het is ook om die reden een belangrijk aandachtsveld. Dit geldt temeer voor de hardnekkige ernstige vormen van overlast.

Dit wetsvoorstel past binnen de inspanningen van het kabinet om Nederland veiliger te maken en de criminaliteit en overlast in de openbare ruimte terug te dringen. In het Beleidsprogramma van het kabinet-Balkenende IV is als doelstelling een kwart minder fysieke verloedering en ernstige sociale overlast in 2010 ten opzichte van 2002 opgenomen. Om deze doelstelling te realiseren moeten nog flinke stappen gezet worden. In het kader van het Beleidsprogramma wordt de indicator ernstige overlast gebruikt. Deze omvat overlast van groepen jongeren, overlast van dronken mensen op straat, drugsoverlast en lastig vallen van mensen op straat. De Veiligheidsmonitor Rijk 2007 geeft aan dat deze indicator in de afgelopen drie jaren niet is afgenomen, maar stabiel is gebleven.

Het kabinet heeft de afgelopen jaren reeds verschillende initiatieven genomen om de rechtshandhaving en criminaliteitsbestrijding door de overheid te verbeteren. Belangrijk onderdeel hiervan is het bieden van voldoende en adequate instrumenten voor het opsporings- en vervolgingsapparaat zodat tijdig en effectief ingrijpen in strafbaar gedrag mogelijk is. Op dat terrein zijn veel maatregelen ingezet, zoals de aanpak van veelplegers en de optimalisering van de toepassing van voorwaardelijke sancties. In paragraaf 4 wordt hier nader op ingegaan.

Aangezien het bestaande pakket aan maatregelen nog niet toereikend is voor de aanpak van bepaalde vormen van ernstige overlast, is het van belang om ook de aanpak van overlast te versterken en aanvullende instrumenten in te zetten die aan een daling van overlast kunnen bijdragen. Gesprekken die met gemeenten, politie en openbaar ministerie zijn gevoerd, bevestigen dit beeld. Autoriteiten hebben de wens om te beschikken over instrumenten om tijdig en adequaat in te kunnen grijpen in geval van stelselmatige ernstige overlast. Tegen deze achtergrond is dit wetsvoorstel tot stand gekomen, waarbij mede uitvoering is gegeven aan de motie-Weekers c.s. (Kamerstukken II 2005/06, 30 300 VI, nr. 57) en de motie-Van Schijndel c.s. (Kamerstukken II 2005/06, 28 684, nr. 76).

In het verlengde hiervan heeft het kabinet een actieplan Overlast en Verloedering vastgesteld waarin verwezen wordt naar dit wetsvoorstel (Kamerstukken II 2007/08, 28 684, nr. 130). Overlast door groepen is een van de thema's waarop dit actieplan zich nadrukkelijk richt. Dit actieplan is opgesteld na overleg met diverse grotere en kleinere gemeenten, waaronder de G4. De G4 hadden al in december 2006 in een brief aan de kabinetsinformatie laten weten behoefte te hebben aan onverkorte invoering van een nieuw (wettelijk) instrumentarium voor ernstig overlastgevend groepen.

In paragraaf 2.3 wordt nader ingegaan op de problematiek rond voetbalvandalisme en -geweld.

## **2.2 Aard en omvang van (groeps)overlast**

Los van incidenten als in de Utrechtse wijken Ondiep en Kanaleneiland en de Amsterdamse Diamantbuurt en Slotervaart, lijkt het gerechtvaardigd te stellen dat – hoewel overlast door jeugdgroepen uiteraard geen nieuw fenomeen is – ernstig overlastgevend gedrag door groepen de laatste jaren niet alleen in omvang is toegenomen, maar ook in ernst. In verschillende onderzoeken wordt dan ook benadrukt dat er meer aandacht moet zijn voor deze groepen. Het merendeel van de ernstig overlastgevende en criminele gedragingen door jongeren vindt plaats in samenwerking met of

in het bijzijn van andere jongeren. Dit beeld wordt bevestigd in veel lokale analyses en aanpakken van ernstig overlastgevende en criminele jeugdgroepen. Ook in een 2006 uitgevoerde verkenning naar lokale overlast komt overlast door (jeugd)groepen bij het merendeel van de onder-vraagde gemeenten als probleem naar voren<sup>1</sup>. Hetzelfde kan gezegd worden van de wijkactieplannen die gemeenten hebben opgesteld in het kader van de wijkaanpak van het kabinet Balkenende IV.

De Veiligheidsmonitor Rijk 2007 laat zien dat in 2007 ruim tien procent van de inwoners overlast door groepen jongeren signaleert in de eigen woonbuurt. Dit percentage wijkt niet wezenlijk af van de percentages in 2005 en 2006. In deze monitor is evenwel geen onderscheid gemaakt naar de aard van de groepen.

In het verlengde van de signalen dat in toenemende mate sprake is van een problematiek die om serieuze aandacht vraagt, zetten ook gemeenten nadrukkelijk in op de bestrijding van overlast door (groepen) jongeren. Onderzoek in opdracht van de VNG laat zien dat deze problematiek binnen het lokale veiligheidsbeleid voor de periode 2006–2010 sterk in de aandacht staat<sup>2</sup>. Dit valt ook af te leiden uit de aandacht die de politie besteedt aan criminaliteit en overlast door jeugdgroepen. Zo is in januari 2006 het werkproces «inventarisatie jeugdgroepen en aanpak overlastgevende jeugd» geaccordeerd door de Raad van Hoofdcommissarissen. Voor de inventarisatie van jeugdgroepen werkte de politie de afgelopen jaren met de zogenaamde shortlistmethodiek van Beke en Ferwerda. Deze methodiek maakt onderscheid tussen hinderlijke, overlastgevende en criminele jeugdgroepen. Uit de verschillende inventarisaties van de politiekorpsen komen grote aantallen jeugdgroepen, waaronder veel hinderlijke, maar ook veel overlastgevende en – in mindere mate – criminele jeugdgroepen naar voren.

Voor de aanpak van de meeste vormen van (ernstige) overlast en de veroorzakers daarvan beschikt men over afdoende mogelijkheden om hier adequaat tegen op te treden. In paragraaf 4 worden deze reeds bestaande instrumenten genoemd. Het onderhavige wetsvoorstel ziet toe op de ernstige gevallen van stelselmatige overlast in de publieke ruimte, waartegen nog niet altijd adequaat kan worden opgetreden en waarvoor het bestaande instrumentarium dus ontoereikend is.

Het gaat hierbij veelal om een relatief beperkt aantal gevallen. Meer in het bijzonder gaat het hierbij om persistente groepsgebonden overlast, veelal in de vorm van overlastgevende jeugd- of supportersgroepen. Zoals uit een gehouden inventarisatie is gebleken, betreft het doorgaans een beperkt aantal duidelijk aanwijsbare groepen, waarbij men aanvullende instrumenten zoekt om met name de kleine kern die het initiatief neemt en daarbij een leidende rol heeft, in het overlastgevend gedrag aan te pakken. Deze groepen tonen ordeverstoring gedragingen in diverse vormen, variërend van het hinderlijk en zonder redelijk doel rondhangen bij gebouwen of in portieken, betreden van plantsoenen, joelen, naroeven, bespugen, intimiderend overkomen, wildplassen, plakken en kladden, hinderlijk drankgebruik, vernieling van auto's, bushokjes en ander straatmeubilair, ingooien van ruiten, graffiti, openbare dronkenschap en schelden, alsmede aanhoudende vernielingen.

## **2.3 Overlast door voetbalvandalisme**

### *2.3.1 Belang van het wetsvoorstel voor de aanpak van voetbalvandalisme*

Op 28 juni 2007 presenteerden de kamerleden Spekman (PvdA), Atsma (CDA) en Zijlstra (VVD) hun wensen ten aanzien van een «voetbalwet». Deze hielden in dat bij wet wordt mogelijk gemaakt dat een stadion- of gebiedsverbod en een meldingsplicht kunnen worden opgelegd ter bestrijding van voetbalvandalisme, zodat de harde kern die zich schuldig

<sup>1</sup> Knelpunten horizontale sturingsrelaties gemeenten met betrekking tot overlast (AEF, November 2006).

<sup>2</sup> Veiligheidsbeleid verkend; Naar lokale prioriteiten in het veiligheidsbeleid (SGBO, Januari 2006).

maakt aan voetbalvandalisme snel en doeltreffend kan worden aangepakt en de goedwillende voetballiefhebber buiten schot blijft. Door een gebiedsverbod in combinatie met een meldingsplicht kunnen de hooligans niet bij of rondom een wedstrijd aanwezig zijn en dus ook niet voor ongeregelheden zorgen. Het niet-melden heeft een strafrechtelijke consequentie. Een gebiedsverbod en/of een meldingsplicht kan door zowel de officier van justitie als de burgemeester worden opgelegd aan personen die zich schuldig hebben gemaakt aan voetbalvandalisme. Hiermee wordt een «lik-op-stukaanpak» in de praktijk gebracht. Op lokaal niveau zullen de burgemeester en de officier van justitie binnen de driehoek afspreken wie wanneer optreedt. De regering onderschrijft het belang van de aanpak van de harde kern die zich schuldig maakt aan voetbalvandalisme en deelt de opvatting van de kamerleden dat een gebiedsverbod en/of een meldingsplicht hierbij belangrijke instrumenten zijn. Dit wetsvoorstel dient dan ook mede ter bestrijding van voetbalvandalisme.

Een andere wens van de kamerleden betrof de strafbaarstelling van de voorbereiding van openlijke geweldpleging indien daarvan levensgevaar of gevaar voor zwaar lichamelijk letsel voor een ander te duchten is. Hooligans die afspreken in een woonwijk of een weiland om daar met elkaar in de slag te gaan, zouden hierdoor kunnen worden gevolgd en vervolgd. Met name waar de voorbereiding zich richt op het uitwisselen van informatiedragers, zou de mogelijkheid worden gegeven de opsporing reeds in een zeer vroeg stadium aan te vangen. De opzet op het plegen van openlijke geweldpleging kan blijken uit wisseling van internetcontacten, uitvoerig telefoonverkeer en andere methoden van communicatie-uitwisseling. Het kabinet zal bij een andere gelegenheid ingaan op deze wens van de kamerleden en daarbij ook gevolg geven aan de toezegging van de minister van Justitie aan het kamerlid Teeven (VVD) bij gelegenheid van het debat over gewelddadig dierenrechtactivisme op 28 juni 2007 over de mogelijkheden van verruiming van het strafbaar stellen van voorbereidingshandelingen tot openlijke geweldpleging in de meest ruime vorm (Handelingen II, 87–4855).

Voetbalvandalisme is in een groot aantal (wetenschappelijke) studies, onderzoeken en evaluaties onderwerp van onderzoek geweest<sup>1</sup>. Door onderzoeken<sup>2</sup> is zicht verkregen op de kenmerken van de hooligans (leeftijd, geslacht, gezinssituatie, school en arbeidssituatie), de risicofactoren om tot de hooligangroep te (blijven) behoren (criminele antecedenten, problemen met agressie beheersing, alcohol en drugs gebruik) en de kenmerken van groepen hooligans. Onderzoek toont ook aan dat hooligangroepen kunnen worden gekarakteriseerd als losse verbanden met fluïde grenzen. De kern van de hooligangroep is meestal relatief duurzaam en samenhangend en bestaat uit personen die al langere tijd deel uitmaken van de groep. De kernleden vormen een spil van sociale organisatie van de groep<sup>3</sup>.

Dergelijke bevindingen worden meegenomen bij de integrale aanpak van de bestrijding van voetbalvandalisme, zoals vastgelegd in het Beleidskader bestrijding voetbalvandalisme en voetbalgerelateerd geweld (zie ook paragraaf 2.3.4). Maatregelen tegen voetbalvandalisme op een bepaalde plek – bijvoorbeeld aanscherping van de maatregelen in het stadion – kunnen leiden tot verplaatsing van het fenomeen. Hierdoor zijn maatregelen nodig waarmee zowel binnen als buiten het stadion verstoringen van de openbare orde en strafrechtelijke delicten aangepakt kunnen worden.

Medio 2005 zijn door een interdisciplinaire werkgroep onder leiding van het ministerie van Justitie en in opdracht van de voorloper van de huidige Regiegroep bestrijding voetbalvandalisme en geweld<sup>4</sup> naast een inventarisatie van de mogelijkheden voor een betere afdwingbaarheid van stadionverboden, ook eventuele lacunes in het huidige instrumentarium<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Het Centraal informatiepunt voetbalvandalisme (CIV) en het auditteam voetbalvandalisme brengen ieder geval jaarlijks per seizoen een jaarverslag dan wel eindrapport over voetbalvandalisme uit. Het auditteam voetbalvandalisme schrijft momenteel een rapport over «Aanhouding, vervolging en bestraffing van hooligans». De aanbevelingen uit deze rapportage zullen mits van toepassing bij de implementatie van deze wet worden meegenomen.

<sup>2</sup> Zie onder meer het rapport «De man of de bal, Profielen van verdachten van voetbal gerelateerde geweldsriminaliteit», IVA Tilburg, 2003.

<sup>3</sup> R. Spaaij, *Understanding Football Hooliganism. A comparison of six European Football Clubs*, Amsterdam University Press 2007, p. 475.

<sup>4</sup> Staatscourant 17 oktober 2007, nr. 201/pag 11.

<sup>5</sup> Enkele andere mogelijkheden uit het juridisch instrumentarium om voetbalvandalisme te bestrijden middels een stadion- (omgevings)verbod zijn:

- (het opleggen van) een civielrechtelijk stadionverbod door de BVO dan wel door de KNVB.
- (het opleggen van) een stadion(omgevings)verbod) mits de betreffende APV die mogelijkheid bevat,
- (het opleggen van) een strafrechtelijk stadionverbod als bijzondere voorwaarde bij een (deels voorwaardelijke) straf, eventueel gecombineerd met een meldingsplicht.

Het beleidskader bestrijding voetbalvandalisme en voetbalgeweld 2005 bevat achterin een opsomming van het juridisch instrumentarium om voetbalvandalisme te bestrijden.



om voetbalvandalisme en zware geweldsmisdrijven aan te pakken, onderzocht<sup>1</sup>. Daarbij is geconcludeerd dat er behoefte was aan een bestuurlijke meldingsplicht. In het wetsvoorstel is een voorstel hiertoe opgenomen. Het aanstichten van voetbalvandalisme gebeurt merendeels door (beperkte) groepen relschoppers die bij herhaling en stelselmatig de openbare orde ernstig verstoren door overlastgevend en veelal strafbaar gedrag te vertonen in of rondom voetbalstadions of voetbalgerelateerde evenementen zoals een huldiging, dan wel elders. Zo veroorzaakt een kleine groep hooligans ernstige overlast voor een grote groep burgers waaronder voetballiefhebbers. Bovendien is dit gedrag ernstig verstorend voor de openbare orde en kan het grote materiële schade opleveren. Het is van belang dat hiertegen snel en doeltreffend kan worden opgetreden. De in het wetsvoorstel voorgestelde bevoegdheden kunnen hierbij een belangrijke rol vervullen en zijn geschikt om in te zetten om ernstige overlast veroorzaakt door notoire hooligans, te bestrijden. Het gaat hierbij doorgaans om personen die bij herhaling de openbare orde ernstig verstoren en zich schuldig maken aan strafbare feiten. Met name het gebiedsverbod in combinatie met de meldingsplicht, die zowel de burgemeester als de officier van justitie kunnen opleggen, zijn in dit kader relevant. Daarnaast kunnen ook een contactverbod en een begeleidingsverplichting – die de officier van justitie op kan leggen – in bepaalde gevallen een bruikbaar instrument zijn.

Het gebiedsverbod – zo nodig ter effectuering gecombineerd met een meldingsplicht – kan qua geografische afbakening ruimer zijn maar hierdoor ook ingrijpender dan de mogelijkheden voor clubs om een stadion-(omgevings)verbod op te leggen. Door middel van een gebiedsverbod kan ook worden ingespeeld op de verplaatsing van voetbalvandalisme buiten (de omgeving van) het stadion. Deze bevoegdheid maakt het mogelijk om snel, adequaat en specifiek tegen de desbetreffende relschoppers op te treden. Hierdoor kan herhaling van verstoringen van de openbare orde of strafbare feiten worden voorkomen en kan de kans worden verkleind dat goedwillende burgers lijden onder de gevolgen van voetbalvandalisme.

### *2.3.2 Het bevel van de burgemeester*

Het gebiedsverbod en de meldingsplicht kunnen worden opgelegd indien een persoon herhaaldelijk groepsgewijs de openbare orde heeft verstoord en er ernstige vrees bestaat voor verdere verstoring van de openbare orde. Deze vrees moet aanwijsbaar zijn; dat wil zeggen dat zij moet blijken uit concrete aanwijzingen. Het feit dat deze persoon in het verleden betrokken is geweest bij ernstige ordeverstoringen, kan zo'n concrete aanwijzing zijn.

Een voorbeeld ter illustratie. Uit politie-inlichtingen blijkt dat bekende supporters die eerder herhaaldelijk de openbare orde verstoorden, voornemens zijn wanordelijkheden te veroorzaken omdat binnenkort een sterk rivaliserende supportergroep op bezoek komt. In een dergelijk geval kan de burgemeester een gebiedsverbod opleggen om hooligans gedurende een vastgestelde periode weg te houden bij het stadion, aangezien zij reeds herhaaldelijk – bij voorgaande wedstrijden – de openbare orde in of rond het stadion hebben verstoord, en de ervaring leert dat beide rivaliserende groepen geregeld de confrontatie aangaan. Dit gegeven kan nog worden ondersteund door aanwijzingen van bijvoorbeeld internet of afkomstig van informanten. Het instrument wordt ingezet om te voorkomen dat zich opnieuw een ordeverstoring gaat voordoen.

De effectiviteit van het gebiedsverbod kan worden vergroot door het te combineren met een meldingsplicht. Met betrekking tot de door de burgemeester op te leggen meldingsplicht kan (lokaal) worden afgesproken waar betrokkene zich moet melden. Indien betrokkene zich moet melden bij een politiebureau, kunnen lokaal afspraken gemaakt worden tussen politie en burgemeester welke politiebureaus hiervoor aangewezen

---

<sup>1</sup> Kamerstukken 2005–2006, 25 232, nr. 49 (brief 10 maart 2006) en kamerstukken 2006–2007, 25 232, nr. 53 (brief 3 oktober 2006).

worden. De methode Hooligans in Beeld<sup>1</sup> (landelijk ingevoerd bij alle politiekorpsen) kan een belangrijk hulpmiddel zijn bij de motivering voor het opleggen van een meldingsplicht.

Bij de bevoegdheid van de burgemeester doet zich logischerwijs de beperking voor dat gemeenten territoriaal begrensd zijn en de bevoegdheid van de gemeentelijke bestuursorganen beperkt is tot het gemeentelijke grondgebied. De burgemeester kan dus een gebiedsverbod en eventueel ter effectuering daarvan een meldingsplicht opleggen voor thuiswedstrijden van «zijn» supporters en een gebiedsverbod opleggen aan bezoekende supporters. Daarnaast wordt het mogelijk gemaakt dat de burgemeester de bezoekende supporters verplicht zich in hun eigen woonplaats te melden. Daarvoor is wel overeenstemming vereist met de burgemeester van de gemeente waar betrokkene woonachtig is.

Er zijn verschillende locaties denkbaar voor het feitelijke melden. De keuze dient aan te sluiten bij de lokale situatie en/of lopende (preventieve) supportersprojecten. Voorbeelden zijn:

- bij een politiebureau in hun eigen woonplaats (dat zich op aanzienlijke afstand van het voetbalstadion dan wel het voetbalevenement bevindt);
- in een openbare ruimte op aanzienlijke afstand van het stadion;
- bij een door de burgemeester aangewezen ambtenaar.

### *2.3.3 De gedragsaanwijzing van de officier van justitie*

De officier van justitie zal – indien er verdenking bestaat van het plegen van strafbare feiten – bezien of strafrechtelijk optreden geboden is, gelet op de ernst van de feiten of de persoon van de verdachte. Voetbalvandalisme kan in dat geval snel en slagvaardig een halt worden toegevoerd indien de officier van justitie de gedragsaanwijzing geeft dat de verdachte zich niet mag ophouden op een bepaalde plaats en/of zich op bepaalde tijdstippen moet melden bij de daartoe aangewezen opsporingsambtenaar.

Het optreden van de officier van justitie zal in elk geval nodig zijn in geval van ernstige strafbare feiten, gevaarzettende strafbare feiten en strafbare feiten die belastend zijn voor individuele personen. Dit sluit dan aan bij de uitgangspunten die gelden in de Aanwijzing bestrijding voetbalvandalisme en -geweld. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan hooligans die zich tijdens voetbalwedstrijden (bij herhaling) schuldig maken aan bijvoorbeeld (vormen van) fysiek geweld, verzet tegen politieambtenaren of veiligheidsdiensten, bedreiging, discriminerend gedrag (zoals het uiten van racistische spreekwoorden), wapendelicten of ernstige vormen van verbale agressie.

Door middel van de gedragsaanwijzing van de officier van justitie kunnen voorlopige maatregelen genomen worden indien tegen een hooligan ernstige bezwaren zijn gerezen en onmiddellijk ingrijpen noodzakelijk is. Aan de hooligan kan bijvoorbeeld het verbod worden opgelegd zich gedurende een vastgestelde periode in de omgeving van voetbalwedstrijden of voetbalevenementen te begeven.

Het onderhavige wetsvoorstel heeft een meerwaarde op de bestaande wettelijke mogelijkheden om een strafrechtelijk stadionverbod op te leggen als bijkomende voorwaarde van een voorwaardelijke straf. Door de gedragsaanwijzing van de officier van justitie kan direct, voorafgaand aan de terechtzitting, herhaling van strafbare feiten die kunnen leiden tot ernstige verstoring van de openbare orde worden voorkomen, en kunnen degenen die verantwoordelijk zijn voor ernstige en aanhoudende vormen van overlast worden weerhouden van het plegen van nieuwe strafbare feiten. De officier van justitie hoeft niet eerst de behandeling van de zaak ter terechtzitting af te wachten voordat er maatregelen genomen kunnen worden tegen een hooligan. Hierdoor kunnen ook hooligans die feiten hebben gepleegd waarvoor geen voorlopige hechtenis openstaat vroeg-

---

<sup>1</sup> Deze methode is gericht op het verzamelen van informatie over groepen probleemsupporters die de orde en veiligheid verstoren, niet alleen rondom voetbalwedstrijden, maar ook bij andere evenementen en gelegenheden.

tijdig worden aangepakt, waardoor herhaling van die strafbare feiten of nieuwe, ernstiger strafbare feiten kunnen worden voorkomen. De hooligan kan immers (al in een vroeg stadium) worden bevolen zich niet meer op een bepaalde plaats op te houden en/of zich te melden bij een daartoe aangewezen opsporingsambtenaar. Een eerdere en adequatere aanpak wordt mogelijk.

De officier van justitie zal ter zitting oplegging van een voorwaardelijke straf vorderen, met als bijzondere voorwaarde een gedragsvoorwaarde die hiermee overeenkomt, tenzij de officier van justitie een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf aangewezen acht. De rechter kan ingevolge de artikelen 14a en 14c Sr bij een voorwaardelijke straf voorwaarden stellen omtrent het gedrag. Deze voorwaarden kunnen onder andere een gebiedsverbod of een meldingsplicht inhouden. De gedragsaanwijzing van de officier van justitie maakt aldus direct ingrijpen mogelijk ter overbrugging van de periode die gelegen is tussen het moment van het begaan van het strafbare feit en de veroordeling van de verdachte.

De gedragsaanwijzing kan daarbij worden ingezet ter effectuering van het huidige instrumentarium. De gedragsaanwijzing van de officier van justitie kan bijvoorbeeld worden opgelegd voorafgaand aan een te vorderen of gevorderd, door de rechter op te leggen strafrechtelijk stadionverbod. Dit verbod wordt dan gevorderd in strafzaken waarin sprake is van ernstig voetbalgeweld of recidiverende hooligans als bijzondere voorwaarde bij een gedeeltelijk voorwaardelijke straf. Het strafrechtelijk stadionverbod kan eveneens voorafgaand of aanvullend op een civielrechtelijk stadionverbod worden opgelegd.

Met betrekking tot de meldingsplicht uit dit wetsvoorstel kan (lokaal) worden afgesproken waar betrokkene zich moet melden. Indien betrokkene zich moet melden bij een politiebureau, kunnen lokaal afspraken gemaakt worden tussen politie en openbaar ministerie welke politiebureaus hiervoor aangewezen worden. Deze dienen in de regio van de hooligan gelegen te zijn. Indien de hooligan woont in de buurt waar de wedstrijd gespeeld wordt, zal een ander bureau aangewezen moeten worden.

Overigens loopt bij het openbaar ministerie en de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) een pilot elektronische stemherkenning, dat een effectievere en efficiëntere controle op de uitvoering van strafrechtelijke stadionverboden beoogt, door gebruik te maken van elektronische stemherkenning als controlemiddel (in plaats van een meldingsplicht als controlemiddel).

#### *2.3.4 Ketenbenadering en belang van informatie-uitwisseling*

Bij de aanpak van voetbalvandalisme is, zoals verwoord in het Beleidskader bestrijding voetbalvandalisme en voetbalgeweld 2005<sup>1</sup>, de ketenbenadering uitgangspunt. Dit betekent dat alle betrokken partijen<sup>2</sup> vanuit hun eigen verantwoordelijkheid en taken een bijdrage aan de oplossing leveren. Een goede informatie-uitwisseling tussen burgemeester, politie, openbaar ministerie, clubs en binnen organisatieonderdelen zelf is daarvoor essentieel. Dit geldt met name voor informatie over de hooligans van de bezoekende club. Voor een succesvolle aanpak is van desbetreffende notoire overlastgevers dossierkennis noodzakelijk. Informatie-uitwisseling tussen onder meer politiekorpsen, betaaldvoetbalorganisaties (BVO's), parketten onderling en naar elkaar is – met inachtneming van geldende wet- en regelgeving – van groot belang. Dit geldt ook voor het melden van dan wel zich onttrekken aan de diverse stadion(omgevings)verboden en gebiedsverboden al dan niet gecombineerd met een meldingsplicht in het VoetbalVolgSysteem. Aansluiting van de BVO's op dit systeem is momenteel gaande.

Goede informatie-uitwisseling en een goede voorbereiding zijn van groot belang bij de aanpak van grootschalige ongeregeldeheden. Om individuele

<sup>1</sup> Het beleidskader geldt voor alle wedstrijden in de nationale competitie waar een betaald voetbalorganisatie bij betrokken is, inclusief de wedstrijden voor de KNVB beker waarbij een Nederlandse BVO organisator is, en beperkt zich niet alleen tot risicowedstrijden.

<sup>2</sup> Volgens het beleidskader zijn dit: 1) KNVB en BVO, 2) burgemeesters, korpsbeheerders, OM, politie, 3) vervoersmaatschappijen (trein en busvervoer), supportersverenigingen en (jeugd)welzijnsorganisaties, 4) de commissaris van de Koningin en de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties alsmede de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.



hooligans wegens betrokkenheid bij grootschalige (voetbal)rellen aan te kunnen pakken én de inzet de nieuwe bevoegdheden achteraf te kunnen verantwoorden, is het noodzakelijk dat de (herhaaldelijke) ordeverstoring dan wel het strafbare feit individualiseerbaar en bewijsbaar is. Dat vraagt onder meer een goede informatie-uitwisseling en een goede logistieke organisatie van de arrestantenafhandeling<sup>1</sup>.

De werkwijze van «Hooligans in beeld» kan hieraan een bijdrage leveren. Om ongeregelde heden van supporters te voorkomen moeten ook (en vooral) de desbetreffende clubs verantwoordelijkheid nemen. Clubs kunnen bijvoorbeeld de toegangscontrole verscherpen evenals de controle op kaartverkoop. Daarnaast kunnen uitkaarten van supporters met een meldingsplicht worden geblokkeerd. Het wetsvoorstel laat de bestaande mogelijkheden onverlet, ook de mogelijkheid die de KNVB heeft om – indien gepast een civielrechtelijk stadionverbod op te leggen.

## **2.4 Urgentie en toegevoegde waarde van de voorgestelde bevoegdheden**

Zoals uit de vorige paragrafen blijkt, is de aanhoudende problematiek van groepsoverlast ernstig en structureel van aard. Een uitbreiding van het instrumentarium is noodzakelijk. Ook al zijn vaak afdoende middelen voorhanden om (ernstige) overlast te beëindigen, in de geschetste gevallen van aanhoudende en daardoor ernstige overlast kan tot op heden niet toereikend worden opgetreden. Dat is onder andere het geval indien sprake is van ernstige overlast door groepen jongeren en van strafbare feiten die in groepsverband worden veroorzaakt respectievelijk gepleegd. Op dat vlak is aanvulling van de bestaande bevoegdheden noodzakelijk. Het wetsvoorstel voorziet daarin. Veelal gaat het om een samenstel van op zichzelf minder ernstige gedragingen, die al dan niet strafbare feiten betreffen. Dit biedt doorgaans onvoldoende grond om bestaande strafrechtelijke en bestuurlijke instrumenten daadwerkelijk en voldoende langdurig te kunnen toepassen. Hierbij gaat het dan bijvoorbeeld om (lichte) strafbare feiten waarbij men niet toekomt aan het opleggen van voorlopige hechtenis. Bovendien zijn de bestaande strafrechtelijke en bestuurlijke instrumenten niet van dien aard dat daarmee de overlastgevende situatie daadwerkelijk op korte termijn kan worden aangepakt door voortzetting van de gedragingen te beëindigen. De overlastgever is bijvoorbeeld onvoldoende onder de indruk van een opgelegde boete en dit weerhoudt hem er dan ook niet van om wederom in een bepaalde omgeving of jegens een bepaalde persoon zijn gedrag voort te zetten, dan wel hij keert na afloop van een gebiedsverbod terug op de plaats waar hij eerder zorgde voor ernstige overlast. Ook is het met het huidige instrumentarium in bepaalde gevallen niet mogelijk om met directe ingang verdere voortzetting van strafbaar gedrag te voorkomen. Ten slotte kan in bepaalde gevallen niet worden verzekerd dat de overlastgevende situatie voldoende langdurig – zoals in specifieke gevallen gewenst is – wordt beëindigd. In het Bestuursakkoord Rijk en gemeenten van 4 juni 2007 is overeengekomen dat geen nieuwe bevoegdheden voor de burgemeester op het terrein van openbare orde en veiligheid zullen worden geïntroduceerd totdat een visie is ontwikkeld op de openbare ordeportefeuille van de burgemeester. In het akkoord is ook bepaald dat dit niet geldt voor de lopende of reeds aangekondigde wetvoorstellen (waaronder het onderhavige). Bij het ontwikkelen van deze visie zal het rapport van het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement naar de bevoegdheden ter zake van ordehandhaving en terrorismebestrijding<sup>2</sup> worden betrokken. Het onderzoeksrapport en de reactie van het kabinet op de aanbevelingen van de onderzoekers zijn op 24 april 2008 aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstukken II 2007/08, 28 684 en 29 754, nr. 134). Een van de conclusies in het onderzoek is dat de praktijk het voorliggende wetsvoorstel als waardevol aanmerkt. De verwachting is, aldus het rapport, dat met

<sup>1</sup> Zie hierover het rapport van het Auditteam over «Aanhouding, vervolging en bestraffing van hooligans».

<sup>2</sup> Bestuur, recht en veiligheid: bestuursrechtelijke bevoegdheden voor openbare ordehandhaving en terrorismebestrijding.

dit wetsvoorstel de bestrijding van overlast in de praktijk verder kan verbeteren. Er is voor gekozen om het wetsvoorstel niet aan te houden totdat deze visie op de openbareordeportefeuille van de burgemeester is ontwikkeld. Los van het bovenstaande worden de gebleken behoefte en urgentie namelijk ook onderstreept door het COT-rapport.

De toegevoegde waarde van de voorgestelde bevoegdheden tot het geven van een bevel door de burgemeester en tot het geven van een gedragsaanwijzing door de officier van justitie is erin gelegen dat verdere verstoring van de openbare orde voor een langere periode kan worden voorkomen, respectievelijk dat degenen die verantwoordelijk zijn voor ernstige en aanhoudende vormen van overlast en voetbalvandalisme eerder en adequater kunnen worden weerhouden van het plegen van nieuwe strafbare feiten. Meerwaarde is verder dat zowel de officier van justitie als de burgemeester in staat gesteld zal worden in dergelijke gevallen gevarieerder op te treden. Met de nieuwe bevoegdheden kan een meer op de specifieke situatie of persoon toegespitste aanpak worden bereikt, die meer effect zal sorteren.

Bovendien schept de bevoegdheid van de officier van justitie tot het geven van een gedragsaanwijzing de mogelijkheid om (voortzetting van) ernstig belastend gedrag van de verdachte jegens personen, zoals slachtoffers of getuigen, te voorkomen. Helaas moet worden vastgesteld dat het in de praktijk gebeurt dat een verdachte probeert het slachtoffer of een getuige te beïnvloeden door hem of haar aanhoudend lastig te vallen, te intimideren of te bedreigen. Ingeval de verdenking een misdrijf betreft waarvoor voorlopige hechtenis niet is toegelaten, staat niet de mogelijkheid van (schorsing) van de voorlopige hechtenis ter beschikking. Ook in geval van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis wel is toegelaten, kan dit middel soms te zwaar zijn en zou een gedragsaanwijzing als thans voorgesteld uitkomst kunnen bieden.

De omstandigheden van het geval bepalen of de bevoegdheden van de burgemeester en de officier van justitie die dit wetsvoorstel biedt, kunnen worden ingezet. Deze beperken zich niet noodzakelijk tot voetbalvandalisme en ernstige overlast door jongeren. Een voorbeeld van een mogelijke andere toepassing zijn gevallen waarbij homoseksuelen in bepaalde uitgaansgebieden stelselmatig worden lastiggevallen, bedreigd of te maken krijgen met geweld. Wil een burgemeester in dergelijke gevallen kunnen ingrijpen op basis van voorliggend wetsvoorstel, dan moet er sprake zijn van herhaaldelijke, groepsgewijze verstoringen van de openbare orde.

Ook de officier van justitie kan in dit voorbeeld op basis van het wetsvoorstel ingrijpen als er sprake is van verdenking van een strafbaar feit in combinatie met een reële kans op herhaling daarvan of met de vrees voor belastend gedrag jegens personen of goederen. Juist de vrees voor belastend gedrag biedt de officier van justitie, ten opzichte van de burgemeester, een alternatieve onderbouwing om een aanwijzing richting geweldplegers te geven in het geval van geweld tegen homoseksuelen.

Een ander terrein waarop toepassing mogelijk is, betreft radicaal dierenrechtactivisme. De Tweede Kamer heeft naar aanleiding van het debat over dierenrechtactivisme op 28 juni 2007 de motie van het lid Van Haersma Buma c.s. over het inzetten van de bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid tegen radicale dierenactivisten (Kamerstukken II 2006/07, 30 800 VI, nr. 104) aangenomen. Het kabinet is van mening dat beter het wetsvoorstel maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast hiervoor benut kan worden. Toepassing van de bevoegdheden die dit wetsvoorstel de burgemeester en de officier van justitie biedt, is mogelijk wanneer de situatie aansluit bij de criteria die voor toepassing van deze bevoegdheden in het wetsvoorstel zijn opgenomen. Te denken valt aan acties van dierenrechtactivisten waarbij sprake is van

herhaaldelijke groepsgewijze overlast of verdenking van een strafbaar feit in combinatie met een reële kans op herhaling daarvan of met de vrees voor belastend gedrag jegens personen of goederen.

In paragraaf 2.3.1 is reeds ingegaan op de toezegging van de minister van Justitie aan het Tweede Kamerlid Teeven (VVD) met betrekking tot het strafbaar stellen van voorbereidingshandelingen tot openlijke geweldpleging.

## **2.5 Ernstige overlast door jeugdigen onder de twaalf jaar**

In het overleg tussen het Rijk en de gemeenten is naar voren gekomen dat de mogelijkheden voor aanpak van kinderen onder de 12 jaar tekort schieten. De praktijk leert dat er onvoldoende instrumenten beschikbaar zijn om kinderen in deze leeftijdscategorie die ernstige overlast veroorzaken, preventief aan te pakken en krachtig in hun gedrag te corrigeren. In het verlengde hiervan zijn in het actieplan Overlast en Verloedering, dat op 10 maart 2008 aan de Tweede Kamer is aangeboden (Kamerstukken II 2007/08, 28 684, nr. 130), tal van acties in dit kader aangekondigd, waaronder een onderzoek naar de mogelijkheid van burgemeesters om opvoedingsondersteuning dwingend op te leggen. Ook is in dit actieplan aangegeven dat in de uitwerking van dit wetsvoorstel vermeld zou worden in hoeverre de maatregelen die de burgemeester kan treffen, onder omstandigheden ook op twaalfminners van toepassing kunnen zijn. De officier van justitie kan geen gedragsaanwijzing geven aan ernstig overlastgevende jeugdigen beneden de 12 jaar; zij kunnen immers niet vervolgd worden voor hun ernstig overlastgevende gedragingen. Deze strafrechtelijke leeftijdsgrens vormt in de praktijk ook een beletsel voor het opleggen van een bevel door de burgemeester aan een overlastgevende twaalfminner, omdat evenmin strafrechtelijke vervolging mogelijk is tegen een overtreding van het bevel.

Een aanpak van ernstig overlastgevende twaalfminners is wel mogelijk door toepassing van een STOP-reactie en, in voorkomende gevallen, een aanpak door Bureau Jeugdzorg. Daartoe kan het beleid ter zake van de toepassing van STOP en de lijst van feiten waarvoor STOP in de praktijk wordt toegepast, worden aangepast. De STOP-reactie betreft een aanbod aan de ouders en omvat een gesprek met ouders en kind, een leeractiviteit voor het kind en, indien van toepassing, het aanbieden van excuses aan de benadeelde. De STOP-reactie is mogelijk in geval van lichte strafbare feiten, die gepaard kunnen gaan met overlast en verstoring van de openbare orde. Ernstige overlast hoeft niet te worden afgewacht, eerder ingrijpen is mogelijk.

In geval van twaalfminners die meerdere of ernstiger strafbare feiten plegen, dient melding bij Bureau Jeugdzorg te worden gedaan. Bureau Jeugdzorg kan de zaak bij de Raad voor de Kinderbescherming melden met het oog op een kinderschermingsmaatregel. Vervolgens kan de kinderrechter op verzoek van de Raad voor de Kinderbescherming een minderjarige onder toezicht stellen. Het Bureau Jeugdzorg dat de onder-toezichtstelling uitvoert, kan bijvoorbeeld zo nodig opvoedingsondersteuning opleggen. Versnelling in de behandeling van meldingen is reeds in gang gezet. Een minderjarige kan in ernstige gevallen in het kader van de ondertoezichtstelling ook uit huis worden geplaatst.

In het actieplan Overlast en Verloedering is aangegeven dat zal worden bezien of de huidige mogelijkheden om maatregelen te treffen ten aanzien van twaalfminners volstaan. De minister van Justitie doet in de eerste helft van 2008 onderzoek naar het aantal twaalfminners dat delicten pleegt en naar het gevoerde beleid in de ons omringende landen ten aanzien van twaalfminners. In dit kader zal worden bepaald of doorontwikkeling van de STOP-reactie nodig is. Daarnaast gaan de minister voor Jeugd en Gezin, de minister van Justitie en de gemeenten na of het civiele pakket voor de aanpak van twaalfminners volstaat. In dit kader zal ook de inzet

van financiële prikkels ten aanzien van de ouders worden onderzocht. Voor de zomer van 2008 zal worden besloten of nadere maatregelen, al dan niet in het kader van het strafrecht, nodig zijn om de criminaliteit onder twaalfminners effectief aan te pakken.

### 3 DE VOORGESTELDE BEVOEGDHEDEN

#### 3.1 De bevoegdheid van de burgemeester

##### 3.1.1 Aard en karakter van het bevel

###### *Gebiedsverbod*

De in dit wetsvoorstel geïntroduceerde bevelsbevoegdheid van de burgemeester heeft als doel de handhaving van de openbare orde. Uit de wetsgeschiedenis van de Gemeentewet blijkt dat het begrip «handhaving van de openbare orde» twee elementen bevat: de daadwerkelijke voorkoming van zich concreet voordoende of dreigende verstoringen van de openbare orde enerzijds en de algemene, bestuurlijke voorkoming van strafbare feiten anderzijds. De burgemeester heeft in het kader van deze bestuurlijke verantwoordelijkheid een algemene zorg voor de voorkoming van strafbare feiten die invloed hebben op de orde en rust in de gemeentelijke samenleving, naast de preventieve functie die van het strafrecht uitgaat. Genoemde zorg van de burgemeester maakt deel uit van diens handhavingstaak, van waaruit hij bestuurlijke en politieke maatregelen kan entameren ter voorkoming van strafbare feiten en verstoringen van de openbare orde.<sup>1</sup> Het wetsvoorstel creëert een specifieke bevoegdheid voor de burgemeester om een (zo nodig langdurig) gebiedsverbod op te leggen aan personen, deel uitmakend van een groep, die door hun gedragingen de openbare orde herhaaldelijk verstoren of die daarbij een leidende rol hebben gehad. Dit bevel kan, teneinde de werking en het te bereiken doel verder te effectueren, worden aangevuld met een meldingsplicht. 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. Deze nieuwe vorm van een gebiedsverbod kan aanzienlijk langer duren dan de gebiedsverboden die thans op grond van de zogenoemde «lichte» bevelsbevoegdheid van artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet of op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) worden opgelegd. Het bestaande systeem van gebiedsverboden krachtens artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet en de APV wordt dan ook niet door dit wetsvoorstel aangetast. De nadruk in het onderhavige voorstel ligt immers op de ernstige overlast als gevolg van gedragingen in groepsverband. Ter handhaving van de openbare orde kan de burgemeester daartoe een gebiedsverbod voor maximaal drie maanden (met de mogelijkheid van verlenging tot maximaal negen maanden) opleggen. Voor alle gevallen van niet-groepsgebonden overlast, maar ook voor gevallen van groepsgebonden overlast waarbij de burgemeester een langdurig gebiedsverbod of een meldingsplicht (nog) niet nodig acht, kan hij gebruik blijven maken van het bestaande instrumentarium (APV-bepalingen en artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet).

Een voorbeeld kan een en ander verduidelijken. 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 en lastig vallen 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

<sup>1</sup> Vgl. Kamerstukken II 1989/90, 19 403, nr. 16 (Nota n.a.v. het Eindverslag), p. 38. Zie ook Kamerstukken II 2005/06, 28 684, nr. 86.

openbareordeprobleem. De burgemeester geeft daarom een gebiedsverbod, waardoor betrokkenen zich een aantal maanden niet mogen bevinden op de locaties waar zij overlast veroorzaakten. In een concreet geval kan het gebiedsverbod nog extra kracht worden bijgezet in de vorm van een meldingsplicht. Dit komt erop neer dat de ordeverstoorder wordt verplicht om zich bij een nader aangegeven instantie op een nader aangegeven tijdstip (al dan niet meerdere malen gedurende een langere periode) te melden. Dit kan bijvoorbeeld inhouden dat de ordeverstoorder zich moet melden bij het politiebureau. Ook deze plicht richt zich, als onderdeel van het gebiedsverbod, op het handhaven van de openbare orde en het voorkomen van verstoring van de openbare orde elders op dat moment. De ordeverstoorder krijgt bijvoorbeeld de plicht zich iedere zaterdagavond om 20.00 uur en iedere koopavond om 18.00 uur te melden bij zijn buurtagent. De meldingsplicht is daarmee een aanvulling op de werking van het gebiedsverbod en dient ter effectuering van het te bereiken doel, namelijk het herstel van de openbare orde en het voorkomen van verdere verstoring daarvan op de concreet aangewezen locatie. Indien een gebiedsverbod wordt gecombineerd met een meldingsplicht worden aan de motivering uiteraard nog zwaardere eisen gesteld, met name voor wat betreft de proportionaliteit van het bevel. De meldingsplicht kan zich ook uitstrekken tot een andere gemeente. Vooral bij voetbalvandalisme is dat van belang. De burgemeester van de gemeente waar een (risico)wedstrijd wordt gespeeld, kan op die manier voorkomen dat bepaalde hooligans naar de wedstrijd gaan afreizen door hun een gebiedsverbod voor de omgeving van het stadion op te leggen in combinatie met de verplichting zich tijdens de wedstrijd in hun eigen woonplaats te melden, zulks in overeenstemming met de burgemeester van de desbetreffende gemeente. Ook bij andere vormen van ernstige overlast die wordt veroorzaakt door personen afkomstig uit een andere gemeente, kan een zodanige meldingsplicht haar diensten bewijzen.

#### *Groepsverbod*

De meeste APV's kennen een zogenaamd samenscholingsverbod. Sinds enige maanden wordt dit samenscholingsverbod in Utrecht en Den Haag gericht gehandhaafd. Het middel van gerichte handhaving van het samenscholingsverbod is evenwel niet in alle gevallen een volwaardig alternatief voor een individueel bevel van de burgemeester zoals het gebiedsverbod. Het samenscholingsverbod krachtens de APV is immers een algemeen verbod. Overtreding daarvan is in strafrechtelijke zin geen misdrijf, maar een overtreding (artikel 154 van de Gemeentewet). Bovendien kan twijfel rijzen welk groepsgewijs bijeenkomen van personen kan worden aangemerkt als samenschooling<sup>1</sup>.

In de praktijk blijkt er een duidelijke behoefte te bestaan aan een instrument om ongewenste groepsvorming tegen te gaan. Het wetsvoorstel biedt daarom de burgemeester de mogelijkheid naast of in de plaats van het gebiedsverbod een zogenaamd groepsverbod op te leggen. Dit betekent dat hij de overlastpleger een bevel kan geven zich niet in een of meer bepaalde delen van de gemeente op een voor het publiek toegankelijke plaats zonder redelijk doel met meer dan drie andere personen in groepsverband op te houden. Dit 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. Er hoeft geen sprake te zijn van een samenschooling in de zin van de APV. Wel dient er sprake te zijn van ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde.

Een bevel van de burgemeester, inhoudende het opleggen van een groepsverbod, is – anders dan het vaststellen van een (gericht) handhavingsbeleid met betrekking het samenscholingsverbod – een beschikking waartegen krachtens de Awb voor belanghebbende de mogelijkheid van

---

<sup>1</sup> Zie het vonnis van de kantonrechter te Utrecht van 13 februari 2008 over het Utrechtse samenscholingsverbod (LJN: BC4155).



bezwaar en beroep bij de bestuursrechter openstaat. Ook kan hij zo nodig een voorlopige voorziening vragen.

#### *Motie-Depla*

Op 5 juli 2007 heeft de Tweede Kamer de motie-Depla aangenomen, waarin de Kamer de regering verzoekt om bij de voorbereiding van het onderhavige wetsvoorstel te overwegen ook als mogelijke bestuurlijke maatregel op te nemen het opleggen van een begeleidingsplicht, zoals verplichte opvoedingsondersteuning (Kamerstukken II 2006/07, 30 136 en 28 684, nr. 16). Ter uitvoering van deze motie is door de ministeries voor Jeugd en Gezin, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie in de gesprekken met de G4 naar aanleiding van Slotervaart en Kanalen-eiland de behoefte hieraan onderzocht. Hierin hebben enkele van de G4-gemeenten aangegeven dat behoefte bestaat aan meer doorzetting-smacht van de burgemeester richting gezin en instellingen. In het actieplan Overlast en Verloedering (Kamerstukken II 2007/08, 28 684, nr. 130) is nader omschreven welke initiatieven in dit kader zullen worden ondernomen.

#### *3.1.2 Duur van het bevel*

Op basis van de specifieke feiten en omstandigheden bepaalt de burgemeester in een concreet geval de duur van het bevel. Deze feiten en omstandigheden kunnen zijn gelegen in de frequentie, de aard en ernst van de overlast, alsmede in de achtergronden van de persoon. De periode waarvoor het bevel kan worden opgelegd, is gemaximeerd op drie maanden. Het bevel kan tweemaal met een periode van ten hoogste drie maanden worden verlengd indien dat uit een oogpunt van handhaving van de openbare orde noodzakelijk is. Iedere verlenging moet worden aangemerkt als een nieuwe beschikking waartegen beroep openstaat, en iedere verlenging zal ook steeds met redenen omkleed moeten worden. Een bevel mag, inclusief verlengingen, niet langer duren dan negen maanden.

De burgemeester dient een opgelegde maatregel tussentijds te wijzigen ten gunste van de betrokkene, indien nieuwe feiten of omstandigheden daartoe aanleiding geven. Dit betekent dat – vanuit een oogpunt van proportionaliteit – een opgelegde maatregel wordt beperkt of ingetrokken zodra daartoe aanleiding is. Daarnaast heeft de burgemeester de bevoegdheid op grond van nieuwe feiten of omstandigheden een maatregel tussentijds ten nadele van de betrokkene te wijzigen (uit te breiden). Indien het nieuwe feiten of omstandigheden betreft die geheel of grotendeels losstaan van de gedragingen die aanleiding hebben gegeven tot het oorspronkelijke bevel, ligt het veeleer voor de hand de oorspronkelijke maatregel in te trekken en een nieuwe maatregel op te leggen. Tot slot wordt bepaald dat de burgemeester een opgelegde maatregel moet intrekken zodra deze niet langer noodzakelijk is ter voorkoming van verdere verstoringen van de openbare orde. Dit is een belangrijke waarborg voor de betrokkene dat een maatregel nooit langer duurt dan strikt noodzakelijk is.

#### *3.1.3 Dossier*

Bij zijn besluit baseert de burgemeester zich op een gedocumenteerd dossier. De politie heeft daarin een taak waar het gaat om de verzameling van feiten en achtergronden. Het betreft immers een bevel ter handhaving van de openbare orde en in dat kader bedient de burgemeester zich van de onder zijn gezag staande politieambtenaren. Dit sluit overigens niet uit dat ook andere instanties – met inachtneming van de geldende privacy-regels – bij het aanleveren van relevante feiten en omstandigheden een taak kunnen hebben. Indien bijvoorbeeld de ordeverstoorder blijkt heeft

gegeven van een weigerachtige houding om deel te nemen aan gemeentelijke «drang- en dwangtrajecten» rondom scholing en leer-werktrajecten of langdurig schooluitval of spijbelgedrag vertoont, en daarmee blijk geeft van een andere dagbesteding, o.a. in de vorm van ordeverstoring gedrag, kunnen ook andere instanties, zoals de gemeentelijke sociale dienst, de dienst onderwijs, het Centrum voor Werk en Inkomen en dergelijke voor de noodzakelijke gegevens zorg dragen. De bovenbedoelde werkwijze is al gebruikelijk binnen de persoonsgerichte aanpak van veelplegers. De verantwoordelijkheid en regie voor het samenstellen van het dossier berust bij het gemeentebestuur. Het dossier geeft inzicht in:

- het samenstel van gedragingen respectievelijk de aard van de ordeverstoringen (blijkens uit meldingen, mutaties, processen-verbaal, signalen uit de buurt, waarnemingen zoals bekend bij politie, jeugdzorg e.a.) van de betrokken groep en persoon;
- het aantal klachten rond overlast afkomstig uit een bepaalde buurt, het aantal aangiften van bijvoorbeeld vernielingen e.d., het aantal keren dat een ordeverstoringende groep is bezocht en het gemiddeld aantal ordeverstoorders dat aanwezig op een hangplek;
- de vrees voor verdere herhaling van ordeverstoring gedrag;
- een beschrijving van de overlastgevende groep en de voorlopers daarbij en in het bijzonder de persoon tot wie het bevel zich moet richten, incl. een overzicht van de interventies tot dan toe en het effect daarvan; en
- de urgentie van het opleggen van het bevel door de burgemeester.

### *3.1.4 Procedurevoorschriften en rechtsbescherming*

Het bevel van de burgemeester is een beschikking en moet dus voldoen aan het bepaalde in hoofdstuk 3 (betreffende «besluiten») en hoofdstuk 4, titel 4.1. (betreffende «beschikkingen») van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

De burgemeester zal zich bij het opleggen van het bevel een beeld moeten vormen van de ernst van de situatie, de vrees voor verdere verstoring van de openbare orde en andere relevante feiten en omstandigheden. De eis van zorgvuldige voorbereiding van besluiten (artikel 3:2 Awb) en de eis van belangenafweging (artikel 3:4 Awb) brengen dit mee. De noodzaak om het besluit te nemen dient ook deugdelijk te worden gemotiveerd (artikel 3:46 Awb) en bij de bekendmaking van het besluit te worden vermeld (artikel 3:47 Awb). De burgemeester baseert zich daarbij op een gedocumenteerd dossier (zie paragraaf 3.1.3). In het bevel moet worden vermeld door welke gedragingen en op welke tijdstippen en plaatsen 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 betrokkene daarbij een leidende rol heeft gehad, alsmede een concrete aanduiding van de objecten in of in de omgeving waarvan deze persoon zich niet mag bevinden dan wel van het gedeelte of bepaalde delen van de gemeente waar deze persoon zich niet (al dan niet in groepsverband) mag bevinden. Naast deze aspecten moet in het bevel worden geëxpliciteerd waarom de maatregel in het concrete geval noodzakelijk is.

Ten aanzien van de voorbereiding van beschikkingen kent artikel 4:8 Awb een hoorplicht voor ambtshalve belastende beschikkingen van bestuursorganen en voor situaties waarin een voor de geadresseerde gunstige beschikking voor derde-belanghebbenden ongunstig uitwerkt. Bij een besluit tot het opleggen van een bevel door de burgemeester op grond van het onderhavige wetsvoorstel zal met name de eerste categorie van toepassing zijn. Artikel 4:11, onderdeel c, Awb geeft een uitzondering op deze hoorplicht, die voor de voorbereiding van een beschikking tot het opleggen van een bestuurlijke maatregel van belang is. Deze uitzondering omvat de mogelijkheid voor het bestuursorgaan om toepassing van

artikel 4:8 Awb achterwege te laten voor zover het met de beschikking beoogde doel (het voorkomen van ordeverstoringen door de betrokkene aan wie de maatregel is opgelegd) slechts kan worden bereikt indien de belanghebbende daarvan niet reeds van te voren in kennis is gesteld. Indien dit met voldoende zekerheid kan worden vastgesteld, biedt artikel 4:11, onder c, Awb een grondslag om voor zover nodig van het horen af te zien. Deze afweging zal van geval tot geval moeten worden gemaakt. Voorts kan van de hoorplicht worden afgezien indien de vereiste spoed zich daartegen verzet (artikel 4:11, onder a, Awb).

Voordat de burgemeester overgaat tot het geven van een bevel als bedoeld in artikel 172a van de Gemeentewet, zal hij overleg voeren met de officier van justitie, veelal in de lokale driehoek. Daar vindt de afstemming plaats tussen de maatregelen die de burgemeester kan treffen en de maatregelen die de officier van justitie in het strafrechtelijke traject kan treffen. Indien de officier overgaat tot het opleggen van een gebiedsverbod aan een verdachte, ziet de burgemeester af van het opleggen van hetzelfde gebiedsverbod – of een groepsverbod voor hetzelfde gebied – aan deze persoon (artikel 172a, derde lid, van de Gemeentewet). Uiteraard kan de burgemeester betrokkene wel naar aanleiding van gedragingen in een ander gebied alsnog, na overleg met de officier van justitie, een gebieds- of groepsverbod opleggen. Dat kan nodig zijn als betrokkene zijn overlastgevende activiteiten verplaatst naar een ander gebied of een andere gemeente.

Het besluit tot het geven van een bevel wordt genomen door de burgemeester zelf en kan niet worden gemandateerd, evenmin als het besluit tot verlenging, wijziging of intrekking van een bevel of het besluit tot verlening van ontheffing (artikel 177, tweede lid, van de Gemeentewet). Het opdragen van deze bevoegdheid aan anderen, bijvoorbeeld aan de onder het gezag van de burgemeester staande politieambtenaren, is niet gewenst.

Het bevel kan pas in werking treden nadat het aan de belanghebbende is bekend gemaakt (artikel 3:40 Awb). De wijze van bekendmaking kan geschieden door schriftelijke toezending dan wel door uitreiking aan de belanghebbende (artikel 3:41 Awb). Indien het bevel rechtstreeks aan de belanghebbende wordt uitgereikt kan dit plaatsvinden door de politie. Deze taak kan ook worden opgedragen aan medewerkers van de gemeente.

Degene aan wie het bevel is opgelegd en eventuele andere belanghebbenden kunnen tegen de beschikking, conform de Awb, bezwaar en beroep aantekenen. Het beroep op de bestuursrechter heeft geen schorsende werking. Een belanghebbende bij de bestuurlijke maatregel kan evenwel op grond van artikel 8:81 Awb een verzoek om voorlopige voorziening indienen bij de voorzieningenrechter van de rechtbank.

Met betrekking tot de proportionaliteit (artikel 3:4 Awb) geldt dat de beperking van het recht zich vrijelijk te verplaatsen in verhouding moet staan tot het te bereiken doel. Gezien de structurele overlast die door betrokkene en de groep waarvan hij deel uitmaakt, wordt veroorzaakt, is een ingreep in zijn bewegingsvrijheid volgens de regering gerechtvaardigd. Het moet, zoals gezegd, gaan om herhaaldelijk ordeverstoring gedrag in groepsverband. Om dit te onderbouwen is gedegen dossieropbouw nodig op basis waarvan besloten kan worden tot het gebieds- of groepsverbod, voor wat betreft het gebiedsverbod zo nodig in combinatie met de meldingsplicht. Er kan immers niet op basis van één incident worden overgegaan tot oplegging van het bevel. Deze dossieropbouw zal geschieden op basis van de kennis en ervaring van verschillende betrokken partijen. Zij zijn de eerst aangewezenen om een risicotaxatie op te stellen van het gedrag en zullen in dat verband nauw moeten samenwerken om vervolgens de burgemeester bij te staan in een degelijk gemotiveerde beslissing. Op de samenstelling van het dossier en de rol van de diverse partners is in paragraaf 3.1.3 reeds ingegaan.

Het opgelegde bevel wordt, met het oog op de proportionaliteit, beperkt in tijd en plaats. Uitgangspunt is dat een gebiedsverbod niet mag leiden tot een inbreuk op het gezinsleven van betrokkene. Een gebiedsverbod kan zich daarom in principe niet uitstrekken tot de omgeving van zijn woning; bij een groepsverbod kan dat uiteraard wel. Evenmin zal een gebiedsverbod betrokkene mogen beperken in de uitoefening van zijn godsdienst of levensovertuiging, tenzij bijzondere omstandigheden daartoe nopen. Ook de mogelijkheden voor betrokkene om in zijn levensonderhoud en dat van zijn gezinsleden te voorzien, mogen niet worden beperkt als gevolg van een gebiedsverbod. De beschikking waarbij de maatregel wordt opgelegd, zal een exacte omschrijving bevatten van het gebied waar betrokkene zich niet (al dan niet in groepsverband) mag bevinden. Gedacht moet worden aan het aangeven van de straten die de grens vormen van het gebied waarbinnen betrokkene zich niet (al dan niet in groepsverband) mag bevinden. De afbakening zal in ieder geval zodanig moeten zijn, dat daarover geen misverstanden kunnen ontstaan. Van belang met het oog op de subsidiariteit is dat eerst minder ingrijpende maatregelen moeten worden ingezet. De inschatting of het bevel zal worden toegepast moet per individueel geval zorgvuldig worden afgewogen. Daarbij zal ook acht worden geslagen op andere bestaande instrumenten, waaronder de «lichte» bevelsbevoegdheid van artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet en de bevoegdheden van de burgemeester krachtens de APV. Het dossier beargumenteert de noodzaak van het opleggen van het bevel boven andere interventiemogelijkheden.

### *3.1.5 Handhaving en toezicht*

De politie heeft een taak in de sfeer van het toezicht op de naleving van het door de burgemeester krachtens artikel 172a van de Gemeentewet opgelegde bevel. Dit sluit overigens niet uit dat op lokaal niveau afspraken kunnen worden gemaakt om het toezicht op de naleving tevens op te dragen aan buitengewoon opsporingsambtenaren of andere toezichthouders in dienst van de gemeente. De toezichthouders kunnen fungeren als extra «ogen en oren» voor de politie. Het niet naleven van een burgemeestersbevel als bedoeld in artikel 172a van de Gemeentewet is strafbaar op grond van artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht (Sr). Volgens deze bepaling is het negeren van een ambtelijk gegeven bevel strafbaar en gekwalificeerd als misdrijf. De officier van justitie kan in zo'n geval de zaak aanbrengen bij de strafrechter of eventueel, als de zaak zich daarvoor leent, op grond van de Wet OM-afdoening, zelf afdoen. Deze wijze van sanctionering past in de bestaande systematiek met het negeren van burgemeestersbevelen die op grond van artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet, of op grond van de APV worden opgelegd.

Politie en openbaar ministerie kunnen de bestaande werkwijze op dezelfde wijze toepassen. Aldus wordt met de handhaving – maar ook met de wijze van voorbereiding, dossiervorming en -opbouw, oplegging en uitreiking van bevelen als bedoeld in artikel 172a Gemeentewet – aangesloten bij de methoden rondom de bestaande burgemeestersbevelen. Bij de handhaving zal de politie een belangrijke rol spelen. Het wordt overigens niet verwacht dat maatregelen die zijn opgenomen in dit wetsvoorstel ter aanvulling van het bestaande instrumentarium (de «lichte» bevelsbevoegdheid en de bevoegdheden krachtens de APV), alleen al vanwege de limitatief in de wet opgenomen grond waarop deze maatregelen kunnen worden opgelegd, op grote schaal zullen worden toegepast. Het zal in praktijk waarschijnlijk om een beperkt aantal personen gaan. Om deze reden wordt verwacht dat de handhavingslast gering zal zijn. Bij de handhaving kan – indien aanwezig – gebruik worden gemaakt van beelden die zijn verkregen met bijvoorbeeld gemeentelijke toezichtcamera's of camera's die bedoeld zijn ter beveiliging van het desbetreffende object.

### **3.2 De bevoegdheid van de officier van justitie tot het geven van een gedragsaanwijzing**

#### *3.2.1 Aard en karakter van de gedragsaanwijzing*

Zoals in het voorgaande aan de orde kwam, kunnen bepaalde tot ernstige overlast aanleiding gevende strafbare feiten dermate onaanvaardbaar zijn dat het noodzakelijk is voortzetting of herhaling daarvan te voorkomen. Ook bepaalde vormen van gedrag van een verdachte jegens slachtoffers of getuigen kan vragen om ingrijpen, bijvoorbeeld in het geval waarin een verdachte van een strafbaar feit het slachtoffer of een getuige intimideert om deze te beletten een verklaring af te leggen. Het afwachten van de strafrechtelijke veroordeling door de rechter is bij dergelijke overlast-gevende strafbare feiten en belastend gedrag geen optie. Nodig is dat de officier van justitie in afwachting van en vooruitlopend op de uitspraak van de rechter bevoegd is een gedragsaanwijzing te geven, die met onmiddellijke ingang kan worden ten uitvoer gelegd. Dit is niet alleen van betekenis in geval van lichtere strafbare feiten waarvoor geen voorlopige hechtenis is toegelaten. Ook bij misdrijven waarvoor wel voorlopige hechtenis is toegelaten, zoals vernieling, kan dit van belang zijn, bijvoorbeeld omdat geen gronden voor voorlopige hechtenis aanwezig zijn. Het doel van de gedragsaanwijzing is het onmiddellijk voorkomen of beëindigen van strafbaar gedrag dat de openbare orde ernstig verstoort, belastend is voor personen, dan wel herhaald gevaar voor goederen oplevert door herhaalde vernielingen. Dit gebeurt door in te grijpen in die gevallen waarin dergelijk gedrag zich (opnieuw) dreigt voor te doen. Het zal veelal gaan om gedrag dat reeds eerder heeft plaatsgevonden en zich opnieuw of bij voortduring voordoet.

De gedragsaanwijzing strekt aldus tot het voorkomen van strafbare feiten en strekt niet tot de bestraffing daarvan. Het voorkomen van strafbare feiten is vaker een (neven)doelstelling van strafvorderlijke dwangmiddelen. Zo beoogt de voorlopige hechtenis in bepaalde gevallen de voorkoming van strafbare feiten, vergelijk artikel 67a, tweede lid, onderdeel 2 Sv. Ook de inbeslagneming van voorwerpen kan strekken tot het beëindigen of voorkomen van strafbare feiten. Tot de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde behoort de daadwerkelijke voorkoming, de opsporing, de beëindiging en de vervolging van strafbare feiten.

Voorgesteld wordt dat een gedragsaanwijzing kan worden opgelegd aan een verdachte tegen wie ernstige bezwaren bestaan. Dit betekent dat er een hogere graad van verdenking bestaat dat de verdachte de strafbare feiten in verband waarmee de aanwijzing wordt gegeven heeft begaan.

#### *3.2.2 Het voorlopige karakter van de gedragsaanwijzing*

Met de bevoegdheid tot het geven van een gedragsaanwijzing is beoogd dat de officier van justitie de verdachte een gedragsaanwijzing kan geven vooruitlopend op de berechting van de verdachte. In de praktijk is behoefte aan een maatregel die direct ingrijpen mogelijk maakt en niet hoeft te wachten op onherroepelijke strafrechtelijke afdoening van het strafbare feit door de rechter. Wel dient de periode tot de berechting zo kort mogelijk te worden gehouden. In de voorgestelde regeling is daarom bepaald dat de gedragsaanwijzing van kracht blijft gedurende maximaal 90 dagen dan wel – indien dit korter is – totdat het vonnis ter zake van het strafbare feit onherroepelijk is geworden. De periode van maximaal 90 dagen leidt ertoe dat het van belang is de verdachte op korte termijn op zitting te brengen. Verlenging is niet mogelijk indien de verdachte niet is gedagvaard dan wel geen strafbeschikking is uitgevaardigd. Het zal vaak gaan om strafbare feiten die worden aangebracht bij de politierechter. In bepaalde gevallen is een zogenaamde AU-afdoening mogelijk (Aanhouden en uitreiken). In de praktijk neemt deze procedure gemiddeld twee tot



zes weken tijd in beslag. De officier van justitie zal de duur van de gedragsaanwijzing hierop afstemmen. Indien de officier van justitie een gedragsaanwijzing heeft gegeven, ligt het in de rede dat hij ter zitting oplegging van een voorwaardelijke straf zal vorderen, met als bijzondere voorwaarde een gedragsvoorwaarde die overeenkomt met de door hem reeds gegeven gedragsaanwijzing. Dit kan anders zijn indien de omstandigheden zodanig zijn gewijzigd, dat de noodzaak van de gedragsvoorwaarde is komen te vervallen, dan wel indien de officier van justitie een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf aangewezen acht. De rechter kan ingevolge artikel 14a Sr bepalen dat een deel van de straf niet wordt ten uitvoer gelegd. Op grond van artikel 14c, onderdeel 5, Sr kan de rechter daarbij voorwaarden stellen omtrent het gedrag. Deze voorwaarden kunnen bijvoorbeeld inhouden een straatverbod, een contactverbod, een meldingsplicht, of een plicht tot het volgen van een cursus of het accepteren van hulp bij het behandelen van een verslaving. De rechter stelt daarbij een proeftijd vast overeenkomstig artikel 14b Sr. Langs die weg kan de gedragsaanwijzing worden omgezet in een voorwaarde. De gedragsaanwijzing voorziet zo in de overbrugging van de periode die gelegen is tussen het moment van het begaan van het strafbare feit en de veroordeling van de verdachte.

Indien 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. Het beroep heeft opschortende werking zodat de voorwaardelijke straf nog niet kan worden ten uitvoer gelegd. Om die reden is in het vierde lid bepaald dat indien niet tijdig een onherroepelijk vonnis wordt verkregen, de gedragsaanwijzing met maximaal twee keer kan worden verlengd met een periode van maximaal 90 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. In het artikelsgewijze deel wordt dit nader toegelicht.

Indien de voorwaardelijke straf wordt ten uitvoer gelegd, maar de betrokkene zich niet houdt aan de gedragsvoorwaarde, kan de officier van justitie de tenuitvoerlegging van het voorwaardelijke deel van de straf vorderen. Zoals eerder bericht aan de Tweede Kamer (Kamerstukken 30 300 VI, nr. 164) is het streven erop gericht om bijzondere voorwaarden in het kader van schorsing van de voorlopige hechtenis en in het kader van de voorwaardelijke veroordeling ruimer en effectiever toe te passen. Hiertoe worden maatregelen voorbereid, die onder andere zien op de snelheid van tenuitvoerlegging van voorwaardelijke straffen, indien de voorwaarden door de veroordeelde niet worden nageleefd. Voorwaardelijke sancties bieden meer dan korte vrijheidsstraffen aanknopingspunten om iemands gedrag te beïnvloeden en kunnen worden gebruikt om iemand gericht in zijn vrijheid te beperken zonder dat van vrijheidsbepaling sprake hoeft te zijn.

### *3.2.3 Soorten gedragsaanwijzingen*

Het kan gaan om vier soorten gedragsaanwijzingen. De eerste betreft de gedragsaanwijzing zich niet op te houden in een bepaald gebied. Een dergelijk straat- of gebiedsverbod kan bijvoorbeeld voorkomen dat de verdachte die zich schuldig maakt aan aanhoudend hinderlijk strafbaar gedrag in een bepaalde buurt, zich opnieuw in die buurt zal misdragen. De tweede gedragsaanwijzing die mogelijk is, betreft 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. De derde gedragsaanwijzing is de

aanwijzing zich op bepaalde tijdstippen te melden bij de daartoe aangewezen opsporingsambtenaar. Een dergelijke aanwijzing kan de gedragsaanwijzing zich niet op te houden in een bepaald gebied ondersteunen. Indien de verdachte zich moet melden op het politiebureau, kan hij zich niet ophouden in het verboden gebied. Ook een contactverbod kan hierdoor worden ondersteund. De vierde gedragsaanwijzing betreft de aanwijzing zich te doen begeleiden bij hulpverlening die van invloed kan zijn op het plegen van strafbare feiten door de verdachte. Het gaat hierbij niet om het starten van behandelingen, maar om het bevestigen van lopende contacten met hulpverleners, zoals de huisarts, het maatschappelijk werk of andere hulpverleners. Dit kan in het aan de orde zijn wanneer de verdachte daarmee al een aanvang heeft gemaakt, maar zijn afspraken ter zake niet nakomt. Een voorbeeld hiervan is het geval van een verdachte die verslaafd is aan drugs en al is gestart met een afkickprogramma. De gedragsaanwijzing kan dan inhouden dat de verdachte daadwerkelijk zijn deelname voortzet. De strekking van deze gedragsaanwijzing is aldus beperkt. De reclassering kan zorg dragen voor de begeleiding. Bij elk van de gedragsaanwijzingen dient in de concrete situatie, afgestemd op omstandigheden van het geval, de aard van de strafbare feiten en de persoon van de verdachte, afgewogen te worden of de gedragsaanwijzing proportioneel is. De officier van justitie moet kunnen onderbouwen waarom de gedragsaanwijzing noodzakelijk en doeltreffend is in de concrete situatie. Ook moet de mate waarin de gedragsaanwijzing de vrijheid van de verdachte beperkt in verhouding staan tot de ernst van het geval. Een gedragsaanwijzing die inhoudt dat de verdachte die zich bij herhaling op gezette tijden schuldig heeft gemaakt aan vernielingen op een bepaald winkelplein en aan belediging van het winkelende publiek, zich op bepaalde uren in de week niet mag ophouden op het desbetreffende plein, zal eerder in verhouding staan tot de ernst van het geval dan een gebiedsverbod dat inhoudt dat de verdachte zich alle dagen van de week niet op dat plein mag begeven. Een contactverbod grijpt, meer dan een gebiedsverbod, in op de persoonlijke levenssfeer. Een dergelijk verbod komt alleen in aanmerking in zwaarwegende gevallen, waarin de verdachte zich ernstig belastend gedraagt jegens een of meer bepaalde personen. Een contactverbod is niet eenvoudig te handhaven. Contact kan immers op veel manieren plaatsvinden, door middel van telefoneren, aanbellen, langslopen enzovoort. Vaak zal overtreding van het verbod slechts vastgesteld kunnen worden door de persoon die erdoor beschermd wordt. In de huidige strafrechtpraktijk wordt een contactverbod wel eens opgelegd in het kader van de schorsing van de voorlopige hechtenis of als voorwaarde bij een voorwaardelijke straf. Dit gebeurt bijvoorbeeld in gevallen van huiselijk geweld. Ook in het kader van de voorgestelde gedragsaanwijzing zal een contactverbod slechts in een beperkt aantal gevallen passend zijn. Thans bestaan de voornoemde mogelijkheden tot beïnvloeding van het gedrag ter voorkoming van strafbare feiten slechts in het kader van de schorsing van de voorlopige hechtenis dan wel de voorwaardelijke straf. Dit komt hierna in paragraaf 4 nader aan de orde. In gevallen van strafbare feiten die de openbare orde ernstig verstoren dan wel waarbij de verdachte zich ernstig belastend gedraagt jegens personen is dit ontoereikend. Ook de strafbeschikking, die mogelijk wordt na inwerkingtreding van de Wet OM-afdoening, biedt voor deze gevallen in het algemeen geen passende mogelijkheden. Ook hierop wordt in paragraaf 4 ingegaan.

#### *3.2.4 Het geven van de gedragsaanwijzing, handhaving en rechtsbescherming*

De gang van zaken bij het geven van een gedragsaanwijzing zal veelal als volgt zijn. De verdachte van het strafbare feit wordt aangehouden op heterdaad, dan wel buiten heterdaad op bevel van de officier van justitie.

Op grond van artikel 61 Sv kan de verdachte worden opgehouden voor verhoor en ander onderzoek. Betreft de verdenking een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten dan is in verzekeringstelling mogelijk. Is in verzekeringstelling niet mogelijk dan zal de officier van justitie binnen de termijn van in beginsel 6 uren van artikel 61 Sv overgaan tot het geven van een gedragsaanwijzing. Een dergelijke handelswijze is alleen mogelijk bij een verdachte over wie reeds de nodige informatie beschikbaar is. Dit is veelal het geval nu de voorgestelde gedragsaanwijzing mede bedoeld is voor verdachten die bij herhaling strafbare feiten plegen die de openbare orde verstoren. Daarnaast kan het gaan om een verdachte van een strafbaar feit dat als zodanig of vanwege de wijze waarop het is gepleegd de openbare orde ernstig verstoort, dan wel een verdachte ten aanzien van wie vrees bestaat voor ernstig belastend gedrag jegens personen. Ook in dat laatste geval doet het gedrag dat bestreden wordt zich meestal reeds gedurende een bepaalde periode voor, voordat het als ernstig belastend wordt aangemerkt. Behoeft de officier van justitie meer informatie dan die welke binnen de termijn van in beginsel 6 uren verkregen kan worden, dan 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.

Indien aan de wettelijke voorwaarden is voldaan en de officier van justitie een gedragsaanwijzing wil geven, kan hij de verdachte horen over dit voornemen, maar voorgeschreven is dit niet; de officier van justitie geeft de gedragsaanwijzing op schrift. In bepaalde gevallen zal dit kunnen gebeuren tegelijk met het uitreiken van de dagvaarding. De gedragsaanwijzing kan gegeven worden voor de duur van 90 dagen dan wel, indien dit korter is, totdat het vonnis van de rechter onherroepelijk is geworden. Verlenging van deze duur is ook mogelijk, ingevolge het vierde lid. Indien de verdachte de gedragsaanwijzing niet naleeft, is dit op grond van artikel 184 Strafrecht een strafbaar feit. Indien de verdachte een gedragsaanwijzing op grond van artikel 509hh, eerste lid, onder b, niet naleeft, betreft het een strafbaar feit waarvoor voorlopige hechtenis mogelijk is. Dit volgt uit het voorgestelde artikel 184a Sr en de aanpassing van artikel 67 Sv. Alsdan is in verzekeringstelling mogelijk, en zo nodig, indien voldaan is aan de gronden daarvoor, voorlopige hechtenis. In verzekeringstelling is mogelijk in het belang van het onderzoek. Een grond voor aansluitende voorlopige hechtenis kan gelegen zijn in artikel 67a, tweede lid, onderdeel 2, Sv. Het betreft de grond dat er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de verdachte een misdrijf zal begaan waardoor de gezondheid of veiligheid van personen in gevaar kan worden gebracht of algemeen gevaar voor goederen kan ontstaan. In het artikelsgewijs deel wordt hierop nader ingegaan.

De verdachte kan tegen de gedragsaanwijzing in beroep gaan bij de rechtbank. De rechtbank beslist zo spoedig mogelijk. Hiervoor geldt de raadmecprocedure van artikel 21 ev. Sv. De rechtbank toetst of aan de wettelijke voorwaarden is voldaan en of de gedragsaanwijzing in het desbetreffende geval proportioneel is. Dit wordt, zoals hiervoor onder 3.2.3 aan de orde kwam, enerzijds bepaald door de mate waarin de gedragsaanwijzing de verdachte in zijn vrijheid beperkt, en anderzijds door de ernst van de feiten en de doeltreffendheid in de concrete situatie. Een goede onderbouwing en motivering van de gedragsaanwijzing door de officier van justitie is hierbij van groot belang.

### *3.2.5 Nadere aanduiding van de gevallen waarin een gedragsaanwijzing kan worden gegeven*

De officier van justitie kan de gedragsaanwijzing in bepaalde gevallen en onder bepaalde voorwaarden geven. De gedragsaanwijzing kan worden gegeven in drie gevallen. Ten eerste in het geval, bedoeld in artikel 509hh,

eerste lid, onder a, van verdenking van een strafbaar feit waardoor de openbare orde, gelet op de aard van het strafbare feit dan wel de samenhang met andere strafbare feiten, dan wel de wijze waarop het strafbare feit is gepleegd, ernstig is verstoord, en waarbij grote vrees voor herhaling bestaat. Dit betekent dat het kan gaan 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. Het kan bijvoorbeeld gaan om overtredingen van de APV ter zake van overlastgevend gedrag, zoals samenscholing, hinderlijk gedrag op of aan de weg, hinderlijk gedrag bij of in gebouwen, openlijk drankgebruik of openlijk drugsgebruik, in samenhang met vernielingen en bedreigingen, die worden gepleegd door jongeren die luidruchtig rondhangen en op deze wijze de leefsfeer in een buurt sterk onder druk zetten, waardoor bewoners zich niet meer veilig voelen en het welzijn van burgers wordt aangetast. Het gaat hierbij om strafbare feiten die bij herhaling worden gepleegd en waarvan de verwachting is dat ze zonder onmiddellijk ingrijpen opnieuw zullen worden gepleegd.

Het tweede geval waarin een gedragsaanwijzing kan worden gegeven, is het geval als bedoeld in artikel 509hh, eerste lid, onder b, van verdenking van een ander strafbaar feit waarbij vrees bestaat voor ernstig belastend gedrag van de verdachte jegens personen. Het kan gaan om een verdachte van een strafbaar feit, bijvoorbeeld eenvoudige mishandeling, die ernstig belastend gedrag jegens het slachtoffer of een getuige vertoont. Het belastend gedrag kan op zichzelf een nieuw strafbaar feit opleveren, zoals een misdrijf als bedoeld in artikel 285 (bedreiging), 285a (intimidatie) of 285b (stalking) van het Sr, maar dat hoeft niet. De vrees voor ernstig belastend gedrag kan voldoende zijn voor het geven van een gedragsaanwijzing. Hierbij geldt de eis van de proportionaliteit, zoals besproken onder 3.2.3.

Het derde geval waarin een gedragsaanwijzing kan worden gegeven, is vermeld in artikel 509hh, eerste lid, onder c. Het betreft het geval van verdenking van een strafbaar feit in verband waarmee vrees bestaat voor gedrag van de verdachte dat herhaald gevaar voor goederen oplevert. Dit betreft het geval waarin – gelet op de strafbare feiten die door de verdachte reeds eerder zijn gepleegd, dan wel waarvan hij wordt verdacht – vrees bestaat voor aanhoudende vernielingen. Hierbij moet voornamelijk worden gedacht aan mensen die herhaaldelijk (kleine) vernielingen plegen, zoals bijvoorbeeld hooligans die regelmatig de inboedel van stadions vernielen.

Bij huiselijk geweld kan zich het geval voordoen, bedoeld in artikel 509hh, eerste lid, onder b, indien het daarbij gaat om te vrezen ernstig belastend gedrag van een verdachte van huiselijk geweld gericht tegen het slachtoffer. Wanneer er geen gronden bestaan om iemand die wordt verdacht van misdrijven in verband met het plegen van huiselijk geweld in voorlopige hechtenis te nemen, of wanneer de officier van justitie niet onmiddellijk gebruik wil maken van het zware middel van voorlopige hechtenis, kan aan deze verdachte een gedragsaanwijzing worden gegeven.

Het opleggen van een gedragsaanwijzing door de officier van justitie aan een verdachte van huiselijk geweld moet worden onderscheiden van het opleggen van een tijdelijk huisverbod door de burgemeester op grond van het wetsvoorstel tijdelijk huisverbod (Kamerstukken 30 657). De officier van justitie kan een gedragsaanwijzing geven aan de verdachte van een strafbaar feit. De burgemeester kan een huisverbod opleggen aan een persoon indien uit feiten of omstandigheden blijkt dat diens aanwezigheid in de woning ernstig en onmiddellijk gevaar oplevert voor de veiligheid van een of meer personen die met hem in de woning wonen of daarin anders dan incidenteel verblijven, dan wel indien op grond van feiten of

omstandigheden een ernstig vermoeden van dit gevaar bestaat. Er hoeft dan (nog) geen sprake te zijn van strafbare feiten. In paragraaf 2.3 is ingegaan op gevallen waarin bij voetbalvandalisme een gedragsaanwijzing aan de orde kan zijn.

### **3.3 Afbakening van de bevoegdheden van de burgemeester en de officier van justitie**

#### *3.3.1 Karakter van de onderscheiden bevoegdheden*

De in het wetsvoorstel voorgestelde bevoegdheden zijn bedoeld voor de aanpak van ernstige overlast. Het betreft gedragingen die veelal – maar niet altijd – strafbaar zijn, elk op zich wellicht niet altijd even ernstig zijn, maar die door hun voortdurende of herhaling de openbare orde ernstig verstoren. Daarnaast is de bevoegdheid van de officier van justitie ook bedoeld als reactie op een strafbaar feit dat naar zijn aard, dan wel vanwege de wijze waarop het is begaan, op zichzelf reeds de openbare orde ernstig verstoort. Telkens heeft de toepassing van de bevoegdheid ten doel herhaling van het gedrag te voorkomen en zo de ernstige verstoring van de openbare orde te beëindigen. Daarbij strekt de bevoegdheid van de burgemeester er, gelet op zijn wettelijke taak, toe de openbare orde ter plaatse te herstellen. Deze bevoegdheid heeft daarmee een situationeel karakter, ook al is zij gericht op individuen. De maatregel van de burgemeester is van preventieve aard. De bevoegdheid van de officier van justitie strekt tot strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde door de betrokken persoon te beletten nieuwe strafbare feiten te plegen. Deze bevoegdheid heeft daarmee een persoonsgericht karakter en is – eveneens – preventief van aard. De officier van justitie staan daartoe verschillende typen gedragsaanwijzingen ter beschikking. De bevoegdheid van de officier van justitie is tot slot ook bedoeld als reactie op een strafbaar feit waarbij de vrees bestaat voor ernstig belastend gedrag van de verdachte jegens personen, waarbij, zoals in het voorgaande aan de orde kwam, gedacht kan worden aan een verdachte die het slachtoffer of een getuige lastigvalt, alsmede als reactie op een strafbaar feit waarbij herhaald gevaar voor goederen bestaat, zoals hooligans die voortdurend vernielingen plegen.

#### *3.3.2 Samenloop bij gebiedsverbod in geval van ernstige openbare ordeverstoring door strafbare feiten*

Tussen de bevoegdheid van de burgemeester en de bevoegdheid van de officier van justitie bestaat een overlap als het gaat om een gebieds- of groepsverbod van de burgemeester ter handhaving van de openbare orde en een gebiedsverbod van de officier van justitie in reactie op strafbare feiten die in een bepaald gebied zijn gepleegd en die door hun herhaling de openbare orde aldaar ernstig verstoren. De vraag rijst dan wie van beiden in zo'n situatie optreedt. Omdat in een dergelijk geval beiden bevoegd zijn – er is immers zowel sprake van een verstoring van de openbare orde als het plegen van strafbare feiten – kunnen daarbij twee situaties voorkomen.

In de eerste plaats zou er een geval kunnen ontstaan dat de ordeverstoorder/verdachte zowel een gebieds- of groepsverbod van de burgemeester als een gebiedsverbod van de officier van justitie krijgt, beide voor hetzelfde gebied. De betrokkene wordt daarmee door twee actoren tegelijk met eenzelfde maatregel geconfronteerd. Dat is een ongewenste situatie. In de tweede plaats zou de situatie kunnen ontstaan dat vanwege de «dubbele bevoegdheid» de burgemeester en de officier van justitie zich beiden beraden over de wenselijkheid om een maatregel op te leggen en op elkaar wachten.

Om te voorkomen dat de burgemeester en de officier van justitie beiden



eenzelfde maatregel opleggen dan wel op elkaar blijven wachten, is in het wetsvoorstel een samenloopregeling opgenomen. Hoofregel hierbij is dat de burgemeester niet optreedt als de officier van justitie de verdachte een gedragsaanwijzing geeft in de vorm van een gebiedsverbod voor hetzelfde gebied waarvoor de burgemeester een gebieds- of groepsverbod overweegt op te leggen. Expliciet is in artikel 172a, derde lid, daarom bepaald dat in een dergelijk geval de burgemeester van het opleggen van een bevel voor hetzelfde gebied aan die ordeverstoorder afziet. De officier van justitie zal bezien of strafrechtelijk optreden geboden is, gelet op de ernst van de feiten of de persoon van de verdachte. Het optreden van de officier van justitie zal in elk geval nodig zijn in geval van ernstige strafbare feiten, gevaarzettende strafbare feiten en strafbare feiten die belastend zijn voor individuele personen, dan wel voortdurende vernielingen. Op lokaal niveau zullen de burgemeester en de officier van justitie vooraf beleid kunnen uitstippelen en hierover afspraken maken, maar vanzelfsprekend zal per geval een keuze moeten worden gemaakt. Gegeven het feit dat het gaat om gevallen van ernstige, aanhoudende overlast en gegeven het feit dat de burgemeester en de officier van justitie regelmatig in de driehoek overleggen, worden in de uitvoering geen praktische problemen verwacht. Bedacht moet worden dat het gaat om de aanpak van een structureel probleem en niet om het beëindigen van een acute noodsituatie; daarvoor staan burgemeester en officier van justitie andere middelen ten dienste. Het gaat om personen die – gezien hun stelselmatige gedragingen – reeds bekend zijn en al onderwerp van gesprek zijn in casuoverleg dat bijvoorbeeld in het kader van het Veiligheidshuis plaatsvindt. Praktisch zal het erop neerkomen dat de burgemeester, voordat hij komt tot een bevel als bedoeld in artikel 172a van de Gemeentewet, contact opneemt met de officier van justitie. Omgekeerd geldt, dat als de officier van justitie een gedragsaanwijzing geeft of intrekt, hij daarover de burgemeester informeert. Immers, zijn optreden is mede van belang voor de handhaving van openbare orde door de burgemeester.

Het voorgaande houdt in dat zolang een verdachte van een strafbaar feit met toepassing van artikel 509hh, tweede lid, onder a, van het Wetboek van Strafvordering onderworpen is aan een gedragsaanwijzing van de officier van justitie in de vorm van een gebiedsverbod, de burgemeester niet bevoegd is een gebieds- of groepsverbod voor hetzelfde gebied op te leggen.

### *3.3.3 Handhaving van het burgemeestersbevel*

Tegen het besluit tot het opleggen van het bevel van de burgemeester is bezwaar, beroep en hoger beroep mogelijk op grond van de Algemene wet bestuursrecht. Indien geen schorsende werking aan het bevel is toegekend door de voorzieningenrechter, kan de maatregel als gezegd strafrechtelijk worden gehandhaafd. Opzettelijk handelen in strijd met een krachtens het wetsvoorstel opgelegd bevel is namelijk een misdrijf dat op grond van artikel 184 Sr wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie. In veel gevallen zal het bevel dan nog niet onherroepelijk zijn. In dat geval zal de strafrechter een eigen oordeel geven over de vraag of er voldoende aanleiding was om de betrokkene een bevel op te leggen. Ook indien de maatregel wel onherroepelijk is, zal de strafrechter eigen afwegingen maken. Op grond hiervan moet worden benadrukt dat de feiten en omstandigheden die hebben geleid tot het opleggen van het burgemeestersbevel, ook een rol spelen bij de strafrechtelijke handhaving van de maatregel. Het enkele feit dat de betrokkene de maatregel heeft overtreden, behoeft niet in alle gevallen voldoende te zijn voor het opleggen van een sanctie door de strafrechter op grond van artikel 184 Sr. In paragraaf 7.4 wordt dit nader toegelicht. Op grond van het vorenstaande is het

van belang dat de burgemeester vooraf met de officier van justitie overleg heeft gevoerd over de inrichting en motivering van het bevel, mede met het oog op een eventuele vervolging op grond van artikel 184 Sr. Het is niet ondenkbaar dat een persoon aan wie door de burgemeester een bevel is opgelegd, een strafbaar feit begaat, dan wel dat na enig tijdsverloop informatie beschikbaar komt die voor de officier van justitie aanleiding is om over te gaan tot vervolging. In dat geval kan er voor de officier van justitie aanleiding zijn een gedragsaanwijzing op te leggen in de vorm van een gebiedsverbod. Voor een bevel van de burgemeester met betrekking tot hetzelfde gebied bestaat alsdan geen aanleiding meer. Dan vindt het voorgestelde artikel 172a, derde lid, van de Gemeentewet toepassing, dat bepaalt dat de burgemeester bij gewijzigde omstandigheden de maatregel intrekt of wijzigt.

#### **4 DE VERHOUDING VAN DE VOORGESTELDE BEVOEGDHEDEN TOT HET BESTAANDE INSTRUMENTARIUM**

Het is van belang dat de voorgestelde bevoegdheden op een goede wijze aansluiten op de reeds bestaande instrumenten voor de aanpak van overlast. In het navolgende wordt hierop ingegaan. Daarbij zal aan de orde komen dat de voorgestelde bevoegdheden een belangrijke aanvulling vormen op de reeds bestaande instrumenten.

##### **4.1 Bestaand bestuurlijk instrumentarium**

###### *Gebiedsverboden op grond van artikel 172 Gemeentewet of de APV*

Op decentraal niveau kan de burgemeester gebiedsverboden opleggen. Deze bevoegdheid ontleent hij aan artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet dan wel aan de APV. Deze bevoegdheid van de burgemeester strekt zich uiteraard niet verder uit dan de eigen gemeente en is dan ook gericht op veroorzakers van overlast in het publieke domein ter plaatse. In de jurisprudentie over gebiedsverboden tekent zich nog geen duidelijke lijn af wat betreft de proportionaliteit van gebiedsverboden voor langere duur op grond van artikel 172 van de Gemeentewet of de APV<sup>1</sup>.

Het voorgestelde artikel 172a van de Gemeentewet creëert een wettelijke basis voor een bevel van maximaal drie maanden met de mogelijkheid om deze tweemaal met opnieuw drie maanden te verlengen. Deze bevelen kunnen worden opgelegd in een situatie waarin sprake is van ernstige en structurele groepsgewijze overlast als bedoeld in dit wetsvoorstel, waaronder voetbalvandalisme. Het betreft derhalve een aparte bevoegdheid, ter aanvulling op de «lichte» bevelsbevoegdheid volgens artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet. Het voorgestelde artikel 172a van de Gemeentewet is vanuit een oogpunt van rechtszekerheid gewenst, omdat de bepaling aangeeft in welke gevallen en binnen welke randvoorwaarden de bevoegdheid tot het geven van een langerdurend bevel kan worden gehanteerd. Daarnaast biedt noch artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet noch de APV een mogelijkheid om aan notoire overlastgevers dan wel hooligans een meldingsplicht op te leggen. De op te leggen bevelen (gebiedsverbod voor een langere duur dan drie maanden, met zo nodig een meldingsplicht ter effectuering van het gebiedsverbod, alsmede het groepsverbod) vergen derhalve een aparte, specifieke regeling. Overigens zij er nog op gewezen dat de structurele aard en ernst van de ordeverstoringe gedragingen waarop dit wetsvoorstel ziet en de groepsgewijze aard ervan, van een andere orde zijn dan de kortere gebiedsverboden krachtens het huidige artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet of de APV. Het onderhavige wetsvoorstel laat de hiervoor genoemde mogelijkheden om deze korterdurende gebiedsverboden op te leggen krachtens de APV of artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet

---

<sup>1</sup> In een concreet geval heeft het Hof 's-Gravenhage een gebiedsverbod voor twaalf weken – op grond van artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet – toelaatbaar geacht (Hof 's-Gravenhage 21 maart 2006, LJN: AV6352). Deze uitspraak is evenwel, zij het op andere gronden, vernietigd door de Hoge Raad (HR 11 maart 2008, LJN: BB4096).

onverlet. De samenloopregeling, bedoeld in artikel 172a, derde lid, is op deze gebiedsverboden niet van toepassing.

#### *Samenscholingsverbod*

Via het strafbaar stellen van samenscholing in de APV hebben gemeenten de mogelijkheid om op te treden tegen degene die deelneemt aan een samenscholing. Onder «samenscholing» verstaat Van Dale: «het groeps-gewijze bij elkaar komen van mensen die een dreigende houding aannemen of kwade bedoelingen hebben». Het begrip «samenscholing» is ontleend aan artikel 186 Wetboek van Strafrecht: «Hij die opzettelijk bij gelegenheid van een volksoptocht zich niet onmiddellijk verwijderd na het derde door of vanwege het bevoegd gezag gegeven bevel, wordt, als schuldig aan deelneming aan samenscholing, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie.» Daarnaast bevat de APV veelal de verplichting voor een ieder die zich bevindt in of aanwezig is bij een samenscholing, op een daartoe strekkend bevel van een politieambtenaar zijn weg te vervolgen of zich in de door hem aangewezen richting te verwijderen.

Met een gericht handhavings- en vervolgingsbeleid van het samenscholingsverbod hebben enkele gemeenten in samenwerking met het openbaar ministerie en de politie gewerkt aan het bestrijden van overlast van een specifieke groep van notoire ordeverstoorders. Het staat evenwel niet vast dat in alle gevallen – dus ook indien er op het moment zelf geen sprake is van een verstoring van de openbare orde of ernstige vrees voor het ontstaan daarvan – met het bestaande instrumentarium vroegtijdig personen uit een groep kunnen worden geweerd van wie op basis van gegevens van de politie en dossiervorming bij de gemeente (zie verder paragraaf 3.1.3) bekend is dat deze zelf structureel overlast veroorzaken of daarbij een leidende rol vervullen. Juist het voorkomen van groepsvorming, onder leiding van deze «trekkers» van wie bekend is dat zij eerder blijk hebben gegeven van een structureel patroon van ordeverstoring gedragingen, is een van de uitgangspunten bij de in dit wetsvoorstel voorgestelde maatregelen. Uit een oogpunt van rechtszekerheid en om buiten enige twijfel te stellen dat dit wettelijk mogelijk is, bevat het wetsvoorstel derhalve – met name ook met het oog op effectieve aanpak van dergelijke gevallen – de uitdrukkelijke bevoegdheid van de burgemeester om in een dergelijke situatie een groepsverbod op te leggen (zie het voorgestelde artikel 172a, eerste lid onder b, van de Gemeentewet). Naast het voorgestelde gebiedsverbod (al dan niet gekoppeld aan een meldingsplicht) biedt het groepsverbod voor de burgemeester de mogelijkheid tot differentiatie bij het opleggen van maatregelen. Het opleggen van een groepsverbod aan een ordeverstoorder is onder omstandigheden minder verstrekkend (en daarmee dus meer proportioneel). Effect van een dergelijk bevel is namelijk dat de ordeverstoorder zich nog wel in het gebied mag ophouden, iets wat hij met een gebiedsverbod juist niet mag. Omdat het bevel een beschikking is, kan de betrokkene tegen het groepsverbod bezwaar en beroep instellen op grond van de Algemene wet bestuursrecht. In dat opzicht wijkt dit ook af van bijvoorbeeld het samenscholingsverbod, dat een besluit van algemene strekking is en dus niet vatbaar voor bezwaar en beroep bij de bestuursrechter. Aldus is een volle toetsing op zowel rechtmatigheid als doelmatigheid van het opgelegde groepsverbod mogelijk.

Overigens kan een samenscholingsverbod ook worden uitgevaardigd op basis van een noodverordening. Daarvan kan alleen sprake zijn in geval van oproerige beweging, van andere ernstige wanordelijkheden of van rampen of zware ongevallen, dan wel van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan (artikel 175, eerste lid, juncto artikel 174, eerste lid, van de Gemeentewet). Het wetsvoorstel heeft evenwel betrekking op ernstige, structurele overlast van groepen (in het bijzonder groepen jongeren), en niet op acute, grootschalige wanordelijkheden.

### *«FF Kappe»-experiment (Doe-Normaalcontracten enbevelen)*

In de gemeente Rotterdam is men op 1 maart 2006 van start gegaan met een experiment met «FF Kappe»<sup>1</sup>. De overeenkomst tussen het «FF Kappe»-experiment en de in het onderhavige wetsvoorstel neergelegde bestuurlijke bevelsbevoegdheid is zowel gelegen in de doelgroep als in de soorten gedragingen. De burgemeester baseert de «FF Kappe»-bevelen op artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet. De betrokken persoon dient zich gedurende een jaar te onthouden van gedragingen die kunnen worden getypeerd als ordeverstoring (in het bijzonder asociaal en overlastgevend gedrag). Bij de duur van deze bevelen dient aangetekend te worden dat de basis mede gelegen is in de afspraken die met de betrokkene worden gemaakt, zodat de maatregel aan een langere duur kan worden verbonden. De (politie)rechter te Rotterdam heeft inmiddels geoordeeld dat dit bevel past binnen de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. De tijdsduur van een jaar is daarbij toelaatbaar geacht. Daarbij wijst hij wel op het karakter van het onderhavige bevel. Het betreft een gedragsaanwijzing in de vorm van een «FF Kappe»-bevel waarbij de betrokkene de aanwijzing krijgt zich te onthouden van gedrag dat groten-deels toch al strafbaar was gesteld op grond van de APV (het betrof dus geen gebiedsverbod)<sup>2</sup>. Juist de voorgestelde bevoegdheid van de burgemeester tot het geven van een langduriger gebiedsverbod kan een extra ondersteuning geven (als onderdeel daarvan of als stok achter de deur) aan een «FF Kappe»-contract.

### *Bestuurlijke ophouding*

Op grond van de artikelen 154a en 176a van de Gemeentewet is de burgemeester bevoegd – respectievelijk kan hem door de gemeenteraad de bevoegdheid worden verleend – door hem aan te wijzen groepen van personen op een door hem aangewezen plaats gedurende ten hoogste twaalf uren te doen ophouden (bestuurlijke ophouding). Anders dan bij het onderhavige wetsvoorstel gaat het bij bestuurlijke ophouding niet om bestrijding van structurele vormen van overlast veroorzaakt door bepaalde personen, maar om bestrijding van (grootschalige) ongeregeldeheden of dreigende ongeregeldeheden, zoals voetbalrellen. Bovendien gaat het bij bestuurlijke ophouding niet om een beperking van de bewegingsvrijheid, maar om vrijheidsontneming. Deze bevoegdheid is dus van een andere orde en biedt geen oplossing voor de aanpak van structurele overlast.

### *Aanvulling op de bestaande bestuurlijke instrumenten*

De burgemeester kan met de nieuwe bevelsbevoegdheid voor een langere periode in een relatief vroeg stadium doeltreffend optreden tegen ernstige groepsgebonden overlast en voetbalvandalisme. Hierbij is in het bijzonder van groot belang dat het gebiedsverbod voor een langere duur kan worden opgelegd en dat het, ter versterking van de effectiviteit, kan worden gecombineerd met een meldingsplicht. Het groepsverbod is een belangrijk nieuw instrument. Als gezegd, kunnen op grond van de bestaande «lichte» bevelsbevoegdheid van artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet geen gebiedsverboden van lange duur of groepsverboden worden opgelegd. Uit de gesprekken met het veld is gebleken dat de effectiviteit van het optreden in concreto wordt versterkt naarmate de maatregel langer doorwerkt. Dit draagt eraan bij dat de overlastveroorzaker niet snel in zijn oude gewoonten terugvalt en dat het patroon van aanhoudende groepsoverlast voor een langere periode wordt doorbroken. In de praktijk bestaat behoefte aan maatregelen van langere duur waar het gaat om situaties met een ernstig en aanhoudend karakter. Deze situaties vragen om tijdig en langduriger ingrijpen om de overlast te beëindigen en de orde en rust niet voor korte tijd, maar duurzaam te herstellen. De meldingsplicht, ter effectivering van het gebiedsverbod, biedt belangrijke voordelen vanuit het oogpunt van het handhaven van de openbare orde en het voorkomen van verstoring van de openbare orde elders op

<sup>1</sup> Het experiment is aanvankelijk gestart onder de naam «Doe Normaal» en heeft later deze naam gekregen om het te kunnen onderscheiden van al bestaande preventieprojecten op basisscholen onder de naam «Doe ff normaal».

<sup>2</sup> Vonnis politierechter, rechtbank Rotterdam, 21 december 2007, LJN: BC0822.

dat moment. Zo kan de ordeverstoorder bijvoorbeeld de plicht krijgen zich iedere zaterdagavond om 20.00 uur en iedere koopavond om 18.00 uur te melden bij zijn buurtagent. Dit maakt niet alleen het gebiedsverbod tot een effectiever instrument, maar vereenvoudigt ook de handhaving van het gebiedsverbod. Bovendien kan – zoals ook uit gesprekken met het veld is gebleken – van een meldingsplicht bij de wijkagent of de buurtwerker een disciplinerende werking uitgaan.

## **4.2 Bestaand strafrechtelijk instrumentarium**

### *Algemeen*

Het strafrecht kent reeds verschillende mogelijkheden om aan personen een gebieds- of contactverbod of een meldingsplicht op te leggen, dan wel andere typen gedragsaanwijzingen te geven. In de fase voorafgaand aan de berechting kunnen dergelijke maatregelen vormgegeven worden als voorwaarden bij een schorsing van de voorlopige hechtenis (artikel 80 Sv). Voorlopige hechtenis, en daarmee ook voorwaarden verbonden aan de schorsing daarvan, kunnen in het strafrecht evenwel alleen aan de orde zijn in geval van een verdenking (met ernstige bezwaren) ter zake van een strafbaar feit waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten. Bovendien dient een van de gronden voor voorlopige hechtenis als bedoeld in artikel 67a Sv aanwezig te zijn. In de specifieke gevallen waar de voorgestelde bevoegdheden tot het geven van een gedragsaanwijzing op ziet gaat het echter lang niet altijd om misdrijven waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten. Betreft het wel een dergelijk misdrijf dan is niet altijd een grond voor voorlopige hechtenis aanwezig.

Bij de berechting kunnen deze maatregelen, bij veroordeling, door de rechter worden vormgegeven als voorwaarden bij een voorwaardelijke veroordeling (artikel 14c Sr). Gebieds- en persoonsverboden, meldingsplichten en andere aanwijzingen die het gedrag betreffen, vormen dan een bijzondere voorwaarde. In vergelijking met de voorgestelde gedragsaanwijzing, heeft deze wijze van gedragsbeïnvloeding als beperking dat de bedoelde voorwaarden eerst na berechting ten uitvoer kunnen worden gelegd.

### *Gedragsaanwijzingen in het kader van de OM-afdoening*

De Wet OM-afdoening (Stb. 2006, 330) geeft de officier van justitie de bevoegdheid in de strafbeschikking aanwijzingen op te nemen waar de verdachte aan moet voldoen. Deze aanwijzingen kunnen onder meer inhouden aanwijzingen, het gedrag van de verdachte betreffend (artikel 257a, derde lid, onder e, Sv). In dat kader kan een gedragsaanwijzing worden gegeven die vergelijkbaar is met de gedragsaanwijzing die in het onderhavige wetsvoorstel worden voorgesteld. Echter, de strafbeschikking is een definitieve en buitengerechtelijke strafrechtelijke afdoening. Daarmee draagt een gedragsaanwijzing in dat kader een ander karakter dan de thans voorgestelde gedragsaanwijzing, die wordt gegeven vooruitlopend op het oordeel van de strafrechter. Bij de strafbare feiten in geval waarvan de voorgestelde gedragsaanwijzing in aanmerking komt, is buitengerechtelijke afdoening echter veelal minder passend en is bestrafing door de rechter de aangewezen weg. Hierbij is mede van belang dat de officier van justitie in een strafbeschikking alleen een gedragsaanwijzing kan geven als de verdachte verklaart bereid te zijn aan de aanwijzing te voldoen. Bij de verdachten waarop het wetsvoorstel ziet, is een dergelijke bereidverklaring onwaarschijnlijk, en als deze wel wordt gegeven, is de kans dat een verdachte zich niet aan een dergelijke bereidverklaring houdt aanmerkelijk. Verwezen zij naar de beschrijving van de problematiek en de doelgroepen in paragraaf 2. Alsdan kan de verdachte alsnog vooruitlopend op de afdoening door de strafrechter, een gedragsaanwijzing als thans voorgesteld gegeven worden. Dus ook in die situatie voegt



de voorgestelde bevoegdheid iets toe aan de bestaande mogelijkheden om te reageren op strafbaar overlastgevend gedrag.

#### *Rechterlijke bevelen tot handhaving van de openbare orde*

Ook de bevoegdheid van de rechter tot het geven van een bevel tot handhaving van de openbare orde als neergelegd in de artikelen 540 ev. Sv, biedt niet de mogelijkheden als hier bedoeld. Ten eerste niet omdat deze bevoegdheid alleen toegepast kan worden in geval van heterdaad, en zich beperkt tot bevelen tot handhaving van de openbare orde. De nu voorgestelde bevoegdheid tot het opleggen van een gedragsaanwijzing is tevens mogelijk buiten heterdaad en mede mogelijk ter voorkoming van belastend gedrag van de verdachte jegens personen. Een tweede verschil is dat in geval artikel 540 ev. Sv de rechter-commissaris bevoegd is tot het opleggen van de maatregel, in plaats van – als hier voorgesteld – de officier van justitie vooruitlopend op de strafrechtelijke afdoening van het strafbare feit door de rechter. Door de voorgestelde toedeling aan de officier van justitie kan de gedragsaanwijzing ingepast worden in een eenvoudiger procedure. Een verschil is ten derde dat in geval van artikel 540 ev. Sv aan de verdachte alleen een bevel kan worden gegeven nadat deze zich bereid heeft verklaard tot naleving daarvan. Gelet op het voorgaande biedt de voorgestelde bevoegdheid van de officier van justitie tot het geven van een gedragsaanwijzing ruimere mogelijkheden voor het voorkomen of beëindigen van ernstige overlast. Daarnaast biedt de voorgestelde bevoegdheid mogelijkheden voor het voorkomen of beëindigen van ernstig belastend gedrag jegens personen.

#### *Aanvulling op de bestaande strafrechtelijke bevoegdheden*

De voorgestelde bevoegdheid tot het geven van een gedragsaanwijzing biedt, gelet op het voorgaande, een passende aanvulling op de bestaande bevoegdheden. Met deze nieuwe bevoegdheid behoeft de strafrechtelijke afdoening van het strafbaar feit door de rechter niet te worden afgewacht, maar kan in afwachting daarvan al worden opgetreden. Dit is van belang voor verdachten van een strafbaar feit waarvoor geen voorlopige hechtenis is toegelaten, maar ook in geval van een strafbaar feit waarvoor wel voorlopige hechtenis is toegelaten, maar daarvoor in het concrete geval geen grond aanwezig is. Een situatie waarin de gedragsaanwijzing aan de orde kan zijn, is als eerder opgelegde straffen als een geldboete geen indruk hebben gemaakt en betrokkene in herhaling blijft vervallen.

Met de voorgestelde bevoegdheid komt een nieuwe afdwingbare mogelijkheid tot gedragsbeïnvloeding ter beschikking. Met de bevoegdheid kan preventief worden opgetreden in die gevallen waarin er een risico is op herhaling van gedrag dat de openbare orde ernstig verstoort of dat ernstig belastend is voor bewoners van een buurt of voor andere personen, dan wel herhaald gevaar voor goederen oplevert. Een voorbeeld hiervan is intimiderend gedrag of *stalking* van een verdachte jegens slachtoffers of getuigen. Andere voorbeelden zijn uit de hand lopende burenruzies en ruzies tussen verschillende (jongeren)groepen. De bevoegdheid kent mogelijkheden tot ingrijpen op een op het specifieke geval toegesneden en passende wijze.

Het niet-naleven van de gedragsaanwijzing door de verdachte in geval van verdenking van een strafbaar feit in verband waarmee vrees bestaat voor ernstig belastend gedrag van de verdachte jegens personen, levert een strafbaar feit op waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten. Dit kan in belangrijke mate bijdragen aan de bescherming van het slachtoffer en eventuele getuigen.

In het overleg met lokale autoriteiten is aangegeven dat middelen als het gebiedsverbod, een contactverbod en de begeleidingsverlichting bij hulpverlening in deze gevallen uitkomst zouden kunnen bieden. Een gedragsaanwijzing kan inhouden dat de verdachte zich laat begeleiden bij hulpverlening teneinde nieuwe strafbare feiten te voorkomen, zodat het criminele

gedrag kan worden doorbroken. Door een meer gevarieerde aanpak in een vroeger stadium kan aanhoudend strafbaar gedrag worden voorkomen. Het gaat hier dus als het ware om een «korte klap aan de voorkant», die vanwege de snelheid en vroegtijdigheid een goede aanvulling vormt op de reeds beschikbare strafrechtelijke bevoegdheden.

#### **4.3 Conclusie**

De besproken reeds bestaande instrumenten en bevoegdheden hebben elk hun belang voor de aanpak van overlast. Zij bieden echter niet de mogelijkheid om bij voortdurend overlastgevend gedrag waardoor de openbare orde ernstig wordt verstoord, een maatregel te treffen die een direct einde kan maken aan dit gedrag, door betrokkene te weerhouden van nieuwe ordeverstoringen of strafbare feiten. Zoals ook blijkt uit de overleggen met onder andere een aantal lokale driehoeken is er een beperkte categorie veroorzakers van ernstige aanhoudende overlast die niet vatbaar blijken voor de bestaande (soms meer vrijblijvende) maatregelen dan wel voor wie de bestaande bestuurlijke en strafrechtelijke middelen – zoals voorlopige hechtenis – (nog) niet opportuun zijn; er is voor deze categorie een leemte en het wetsvoorstel voorziet daarin. Een op de problematiek meer toegesneden aanpak wordt beter mogelijk met de in het wetsvoorstel geïntroduceerde bevelsbevoegdheid en gedragsaanwijzingen. Zij bieden de mogelijkheid om deze hardnekkige categorie van aanhoudende ernstige verstoring van de openbare orde vroegtijdiger en effectiever tegen te gaan, de orde en rust te herstellen en nieuwe strafbare feiten te voorkomen.

### **5 FLANKEREND BELEID**

Vanzelfsprekend zal het uitvaardigen van een burgemeestersbevel of een gedragsaanwijzing van de officier van justitie jegens een overlastveroorzaker niet op zichzelf dienen te staan. Een effectieve aanpak van overlast vergt een integrale benadering. Bestuurlijk of strafrechtelijk ingrijpen is daar een onderdeel van, maar goed onderwijs, voorzieningen van maatschappelijke opvang en zorg en zichtbare controle in de openbare ruimte vormen evenzeer een belangrijk onderdeel. Gemeenten, maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers hebben daarin een verantwoordelijkheid. Zowel uit oogpunt van effectiviteit als uit oogpunt van efficiëntie en benutting van schaarse capaciteit is het van belang om in een zo vroeg mogelijk stadium te beslissen welke reactie aangewezen is. Preventie van overlast en strafbaar gedrag is daarin primair het doel. Uitgangspunt is dat een getrapte aanpak wordt gehanteerd waarbij in eerste instantie wordt ingezet op het schoonhouden van wijken, het bieden van niet-overlastgevende hangplekken, het handhaven van de leerplicht en kwalificatieplicht en het bieden van opvang- en zorgvoorzieningen. Voorafgaand aan toepassing van de voorgestelde bevoegdheden kunnen zo mogelijk bepaalde «dwang- of dranginstrumenten» worden ingezet, zoals handhaving van de leerplicht of kwalificatieplicht, of bijvoorbeeld een «Doe Normaal Contract». In elk individueel geval dient te worden bekeken welke aanknopingspunten hiervoor zijn. Bij stelselmatiger overlastveroorzakers kunnen deze maatregelen worden versterkt met ingrijpen door de burgemeester of de officier van justitie. Waar mogelijk moet overlast evenwel worden voorkomen en moeten andere middelen dan het bevel van de burgemeester of de strafrechtelijke gedragsaanwijzing van de officier van justitie worden ingezet. Het is dan ook van belang dat gemeenten, politie, justitie en maatschappelijke organisaties gezamenlijk beleid ontwikkelen om op verschillende terreinen overlast tegen te gaan. Dit betekent dat in de lokale driehoek een duidelijke en kenbare beleidslijn ten aanzien van de aanpak van persistente overlastveroorzakers – en de

samenloop daarbinnen van de diverse maatregelen – dient te zijn geformuleerd en afgestemd. In aanvulling op dit beleidskader dient bij de concrete toepassing van de bevoegdheden tussen politie, justitie en gemeente afstemming plaats te vinden. Op deze wijze wordt een op de overlastsituatie of -veroorzaker toegesneden aanpak bewerkstelligd.

## 6 TOETSING AAN GRONDRECHTEN

De thans voorgestelde bevoegdheid van de burgemeester tot het opleggen van een gebiedsverbod, een groepsverbod en een meldingsplicht (in combinatie met een gebiedsverbod), alsmede de bevoegdheid van de officier van justitie tot het geven van een gedragsaanwijzing, kunnen een beperking van de bewegingsvrijheid inhouden. Daaronder wordt kort gezegd verstaan het recht om zich zonder inmenging van de overheid te verplaatsen. Beperking van dit recht kan worden aangeduid als *vrijheidsbeperking*. Bewegingsvrijheid onderscheidt zich van de persoonlijke vrijheid, waaronder wordt verstaan de vrijheid om niet door de overheid aan (willekeurige) arrestatie of detentie te worden onderworpen. Beperking van dit recht kan worden aangeduid als *vrijheidsontneming* of *vrijheidsberoving*. Het onderscheid is van belang, omdat op grond van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) de beperkingmogelijkheden op de bewegingsvrijheid veel verder kunnen gaan dan de beperkingen op de persoonlijke vrijheid. Het recht op de bewegingsvrijheid wordt geregeld in artikel 2 van het Vierde Protocol (VP) bij het EVRM en artikel 12 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR). Ook kan de toepassing van de voorgestelde bevoegdheden in meer of mindere mate raken aan het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer als bedoeld in artikel 8 van het EVRM. De voorgestelde bevoegdheden moeten daarom getoetst worden aan de criteria die in de genoemde artikelen van internationale verdragen zijn opgenomen. Dit betekent dat aan de volgende voorwaarden moet zijn voldaan.

- *De beperkende maatregel moet «voorzien bij wet» zijn*

Dit wetsvoorstel beoogt de benodigde wettelijke basis te verschaffen. Bovendien moet deze wettelijke basis voldoen aan eisen van toegankelijkheid (*accessibility*) en voorzienbaarheid (*foreseeability*). Bij dat laatste moet bedacht worden dat het EHRM erkend heeft dat het voor het nationale recht vrijwel ondoenlijk is voor ieder concreet geval de norm zo precies te formuleren dat deze geheel is toegesneden op het desbetreffende geval. Daarom is het onvermijdelijk dat het nationale recht een zekere discretionaire bevoegdheid overlaat aan de rechter of de uitvoerende macht. Het voorgestelde artikel 172a van de Gemeentewet verwijst naar «een persoon die herhaaldelijk groepsgewijs de openbare orde heeft verstoord of daarbij een leidende rol heeft gehad». Het voorgestelde artikel 509hh van het Wetboek van Strafvordering verwijst naar een 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 waarbij grote vrees voor herhaling bestaat, dan wel verdenking van een strafbaar feit in verband waarmee vrees bestaat voor ernstig belastend gedrag van de verdachte jegens personen dan wel voor gedrag van de verdachte dat herhaald gevaar voor goederen oplevert. Deze noodgedwongen «open» formuleringen worden nader toegelicht in deze memorie van toelichting. Deze toelichting indachtig zal het voor de burger mogelijk zijn te weten wanneer sprake is van ernstige overlast in de zin van dit wetsvoorstel. Het wetsvoorstel is dan ook afdoende voorzienbaar in de zin van de Straatsburgse jurisprudentie.

- *De beperking moet een legitiem doel dienen*

Hierbij kan verwezen worden naar het belang van de handhaving van de

openbare orde, zoals genoemd in artikel 2 VP EVRM. Bepaalde vormen van overlast kunnen maatschappelijk dermate onaanvaardbaar zijn dat het noodzakelijk is direct te kunnen ingrijpen, bijvoorbeeld in geval van groepen jongeren die ernstig overlastgevend en strafbaar gedrag vertonen, dat zeer belastend is voor de omgeving, zoals pesterijen van buurtbewoners, vernielingen, hinderlijk gedrag op of aan de weg, voetbalvandalisme of andere feiten. De thans voorliggende maatregelen worden derhalve voorgesteld teneinde de openbare orde effectief te kunnen garanderen en strafbare feiten te voorkomen. De beperking dient noodzakelijk te zijn in een democratische samenleving. Daarvan is sprake bij aanwezigheid van een dringende maatschappelijke behoefte (*pressing social need*). Een inbreuk zal slechts dan gerechtvaardigd zijn indien een redelijke verhouding bestaat tussen de ernst van de inbreuk en de zwaarte van het belang dat met de inbreuk wordt gediend (proportionaliteit). Staten moeten redenen aandragen die voldoende en relevant zijn en hebben daarbij een eigen beoordelingsruimte. Over het vereiste van de *pressing social need* kan het volgende worden opgemerkt. Gemeenten worden geconfronteerd met veroorzakers van structurele ernstige overlast in de openbare ruimte. Het is noodzakelijk daartegen op te treden, temeer als er gerede vrees bestaat voor voortzetting ervan. Dergelijke overlast leidt tot voortdurende onrust in het publieke domein (de woonbuurt, het winkelcentrum, het uitgaansgebied, de omgeving van het stadion). De noodzaak om preventief op te treden tegen vormen van ernstige overlast moet als een *pressing social need* worden beschouwd. Daarnaast worden burgers soms ernstig belast door genoemde overlast. De bevoegdheid van de officier van justitie ziet bovendien op de bescherming van slachtoffers en getuigen tegen ernstig belastend gedrag van de verdachte jegens hen. De noodzaak burgers te beschermen door voortzetting van dat gedrag te voorkomen vormt eveneens een *pressing social need*. Daarbij is van belang dat tot dusverre vergelijkbare preventieve bevoegdheden, die de autoriteiten expliciete bevoegdheden tot ook langdurige vrijheidsbeperking toekennen, niet bestaan. De meldingsplicht in geval van een gebiedsverbod door de burgemeester, maakt het mogelijk het gebiedsverbod beter te effectueren.

In verband met de proportionaliteit van de thans voorgestelde maatregelen kan op meerdere aspecten worden gewezen. Een bevoegdheid wordt alleen toegepast jegens een persoon die structurele ernstige overlast veroorzaakt, dan wel bij wie zich ernstig belastend gedrag jegens personen (dreigt) voor te doen. Een ingreep in zijn bewegingsvrijheid is dan gerechtvaardigd. Het moet, zoals gezegd, gaan om herhaaldelijk ordeverstoring gedrag, dan wel dreigend belastend gedrag. Hiervoor is gedegen dossieropbouw nodig op basis waarvan besloten kan worden tot een of meer van de voorgestelde maatregelen (zie paragrafen 3.1.3 en 3.1.4). Er kan niet op basis van één incident worden overgegaan tot één van de voorgestelde maatregelen. Uiteraard dient, indien bij de toepassing van de bevoegdheden de bewegingsvrijheid wordt beperkt door een gebiedsverbod, rekening te worden gehouden met het gebied waar de woning van betrokkene is, dan wel waar betrokkene werkt of naar school gaat. Bovendien dient te worden benadrukt dat de oplegging van een maatregel de vrijheid van godsdienst of levensovertuiging dan wel de staatkundige vrijheid in beginsel niet mag beperken. Op de toetsing van de proportionaliteit van de toepassing van de bevoegdheden is ook ingegaan in paragraaf 3.1.4. De bevoegdheid van de officier van justitie omvat mede de mogelijkheid tot het geven van een gedragsaanwijzing die inhoudt dat de verdachte geen contact mag onderhouden met een bepaalde persoon, dan wel dat hij zich laat begeleiden. Op de toetsing van de proportionaliteit van deze typen gedragsaanwijzing is in paragraaf 3.2 ingegaan.

Hieronder worden enkele specifieke overwegingen met betrekking van de proportionaliteit van de maatregelen afzonderlijk besproken. Bij het voor-

gestelde artikel 172a van de Gemeentewet kan worden gewezen op materiële beperking van de werkingssfeer en op de motiveringsplicht die rust op de autoriteiten bij de toepassing van deze maatregelen. Het bevel dient te vermelden welke gedragingen van betrokkene die de openbare orde hebben verstoord aanleiding zijn voor het opleggen van de maatregelen. Daarbij wordt melding gemaakt van de tijdstippen waarop en de plaatsen waar betrokkene de openbare orde heeft verstoord. Naarmate de reikwijdte van de op te leggen maatregelen groter wordt, zullen ook zwaardere eisen aan de motivering mogen worden gesteld. In het voorgestelde artikel 172a van de Gemeentewet worden enkele nadere waarborgen gesteld. De maatregelen hebben per definitie een *tijdelijk* karakter (maximale werkingsduur van driemaal drie maanden), de maatregelen worden periodiek opnieuw beoordeeld op noodzakelijkheid (elke drie maanden), en een gegeven bevel wordt in ieder geval ingetrokken zodra deze niet langer nodig is ter voorkoming van verdere verstoringen van de openbare orde. Verder wordt bepaald dat een opgelegde maatregel tussentijds zal worden gewijzigd of ingetrokken indien nieuwe feiten en omstandigheden daartoe aanleiding geven. Eveneens kan de burgemeester op aanvraag tijdelijk ontheffing verlenen van een of meer verplichtingen die voortvloeien uit een gegeven bevel. Ten slotte kan gewezen worden op het feit dat toepassing van de maatregelen onderworpen is aan onafhankelijk rechterlijk toezicht in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Bij het voorgestelde artikel 509hh van het Wetboek van Strafvordering kan met het oog op de proportionaliteit onder meer op het volgende worden gewezen. In de eerste plaats is de bevoegdheid toegekend aan de officier van justitie. Als lid van de rechterlijke macht zal hij de bevoegdheden op onafhankelijke en onpartijdige wijze toepassen. In de tweede plaats is de materiële werkingssfeer van de bevoegdheid beperkt. Het dient te gaan om de verdenking van een strafbaar feit dat heeft geleid tot een *ernstige* verstoring van de openbare orde waarbij *grote* vrees voor herhaling bestaat, onderscheidenlijk de verdenking van een strafbaar feit in verband waarmee vrees bestaat voor *ernstig* belastend gedrag van de verdachte, dan wel voor gedrag dat herhaald gevaar voor goederen oplevert. De gedragsaanwijzing wordt slechts gegeven aan de verdachte tegen wie ernstige bezwaren bestaan, en aldus ingepast in het strafproces. In de derde plaats is de temporele werkingssfeer van de bevoegdheid beperkt. De gedragsaanwijzing blijft ten hoogste driemaal 90 dagen van kracht dan wel, indien dit korter is, totdat het ter zake van het strafbare feit gewezen vonnis onherroepelijk is geworden. Verder voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid voor de officier van justitie om de gedragsaanwijzing te wijzigen of in te trekken indien nieuwe feiten of omstandigheden daartoe aanleiding geven. In de vierde plaats is voorzien in rechterlijke controle. De verdachte kan tegen de gedragsaanwijzing in beroep komen bij de rechtbank die zo spoedig mogelijk beslist.

Ook is aandacht nodig voor artikel 18, eerste lid, van het EG-verdrag. Volgens deze bepaling komt aan onderdanen van een lidstaat van de Europese Unie, in hun hoedanigheid van burgers van de Europese Unie, het recht toe om vrij op het grondgebied van de (andere) lidstaten te reizen en te verblijven «onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij het EG-verdrag en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld». Het artikel betreft een van de bepalingen die het Europees burgerschap inhoud geven; het artikel komt rechtstreekse werking toe, zodat de Unieburger al op grond van dit artikel in beginsel vrij is te gaan en staan waar hij wil (Arrest van het Hof van 17 september 2002, Baumbast en R tegen Secretary of State tbr the Home Department, zaak C-413/99, SEW 2003, p. 70). Het recht is met artikel 18 in het primaire gemeenschapsrecht vastgelegd en daaraan komt derhalve ook directe werking toe. Algemene voorwaarden om in beginsel een beroep op deze bepaling te kunnen doen, zijn dat (a) men onderdaan is van een lidstaat,



(b) men legaal verblijft op het grondgebied van een andere lidstaat, en (c) het moet gaan om een situatie die zich binnen de werking van het gemeenschapsrecht bevindt. Behalve dat aan deze voorwaarden moet zijn voldaan, kan de communautaire wetgever beperkingen en (nadere) voorwaarden stellen. Dat is gebeurd met richtlijn 2004/L0038 van 29 april 2004. Deze bepaalt dat ook de lidstaten zelf beperkingen en voorwaarden kunnen stellen aan de uitoefening van het recht tot vrij verblijf en reizen. Openbare orde en veiligheid betreft daarbij een van de mogelijke inperkingdoeleinden. Volgens artikel 27 van de richtlijn dienen maatregelen die dat oogmerk hebben, te voldoen aan het proportionaliteitsbeginsel (vgl. tevens de zaak Baumbast) en te zijn gebaseerd op het gedrag van de betrokken personen. De bevoegdheden die de burgemeester en de officier van justitie met dit wetsvoorstel krijgen, kunnen de bewegingsvrijheid beperken, maar passen wel binnen de beperkingsgronden van artikel 18 EG-verdrag jo artikel 27 van de genoemde richtlijn. Er is immers sprake van gedragingen van betrokkene die de openbare orde en veiligheid aantasten. De proportionaliteitstoets roept geen andere vragen op dan die welk hiervoor reeds in verband met de toetsing aan het EVRM zijn beantwoord.

## **7 GEVOLGEN VOOR DE PRAKTIJK, ADMINISTRatieve, BESTUURLIJKE EN FINANCIËLE LASTEN**

### **7.1 Algemeen**

Zowel de burgemeester als de officier van justitie krijgt met de voorgestelde bevoegdheden een extra instrument in handen ter bestrijding van hardnekkige vormen van (groepsgewijze) overlast in de publieke ruimte. De officier van justitie kan met de hem toekomende bevoegdheid optreden tegen verdachten waarbij voor belastend gedrag jegens personen wordt gevreesd. Van de bevoegdheden zal selectief en gericht gebruik worden gemaakt jegens personen die bij politie en justitie, vanwege hun doorlopend overlastgevend gedrag, veelal reeds bekend zijn. De verwachting is daarom dat introductie van deze bevoegdheden niet zal leiden tot een aanmerkelijke verzwaring van de belasting van gemeenten, politie, openbaar ministerie en zittende magistratuur. De mate waarin in de praktijk gebruik gemaakt zal worden van dit nieuwe instrumentarium laat zich echter moeilijk voorspellen, omdat dit mede afhangt van de specifieke lokale situatie. Zo zal bij de afweging daartoe onder andere de ernst van de ordeverstoring en de aanwijsbaarheid dat de reeds bij politie en justitie bekend zijnde personen hierin een substantiële of toonaangevende rol hebben van belang zijn. Al met al zal naar verwachting dan ook eerder terughoudend dan veelvuldig gebruik worden gemaakt van deze nieuwe – en voor wat betreft de burgemeester aanvullende – bevoegdheden. Zij maken tevens onderdeel uit van een breed palet van preventieve en repressieve instrumenten die reeds worden ingezet in het kader van de gebieds- en persoonsgerichte aanpak van notoire overlastplegers.

### **7.2 Gevolgen voor gemeenten**

Het instrument van de burgemeester biedt de mogelijkheid om de orde en rust in de omgeving voor een bepaalde periode te herstellen door middel van een daartoe geldend bevel, gericht tot aanwijsbare ordeverstoorders. Dit leidt tot een snel herstel van de orde, en daarmee ook de veiligheid en leefbaarheid, rondom de desbetreffende locatie (uitgaansgebied, winkelcentrum, stadion, specifiek deel op wijk- en buurtniveau). Tegen de beschikking van de burgemeester staat de mogelijkheid van bezwaar en beroep open. Het is niet de verwachting dat de bezwaar- en beroepsprocedures leiden tot een substantiële verzwaring van de regu-

liere werkzaamheden van gemeenten. In de praktijk zal de nieuwe bevelsbevoegdheid terughoudend worden toegepast. Deze verwachting is gebaseerd op het feit dat de situaties waarop de bevelsbevoegdheid ziet in het wetsvoorstel nauw omschreven zijn. In de praktijk is gebleken dat voor de meeste gevallen van overlast andere instrumenten afdoende zijn om op te treden; slechts in geval van hardnekkige en stelselmatige overlast schiet het huidige instrumentarium tekort. Voor die specifieke gevallen is de nieuwe bevelsbevoegdheid een uitkomst.

### 7.3 Gevolgen voor politie

De politie zal allereerst een belangrijke rol vervullen bij de benodigde dossieropbouw, voorafgaand aan het opleggen van de maatregelen. Hierbij is van belang te vermelden dat de overlastveroorzakers bij de politie veelal reeds geruime tijd in beeld zijn, wat de dossieropbouw vereenvoudigt. Daarnaast kunnen buitengewoon opsporingsambtenaren en medewerkers van de dienst stadstoezicht hier een signalerende rol vervullen.

De bevelen van de burgemeester worden op basis van een opgebouwd dossier en na contact met de officier van justitie opgelegd. De politie kan in dat kader voortborduren op de geldende procedures en werkwijzen, zoals die reeds bestaan voor de veelplegersaanpak.

Ook bij de controle op de naleving van een door de burgemeester opgelegd bevel speelt met name de politie – naast buitengewoon opsporingsambtenaren en medewerkers van de dienst stadstoezicht – een belangrijke rol. Indien aan bijvoorbeeld het gebiedsverbod een meldingsplicht wordt gekoppeld, kan melding plaatsvinden bij de politie of bij een bijzondere opsporingsambtenaar van de gemeente, wat de handhaving van het gebiedsverbod kan versterken.

Het toezicht op de naleving van de door de officier van justitie opgelegde gedragsaanwijzing kan ook door verschillende andere partijen plaatsvinden. Afhankelijk van het type gedragsaanwijzing kan hiervoor een beroep worden gedaan op de politie of de reclassering. Als het gaat om een gedragsaanwijzing die ziet op beperking van de bewegingsvrijheid, ligt het voor de hand dat toezicht door de politie plaatsvindt. Indien de gedragsaanwijzing ziet op een vorm van begeleiding is de reclassering vanuit zijn expertise de organisatie die hierop kan toezien.

In geval van overtreding van het bevel van de burgemeester dan wel de door de officier van justitie opgelegde gedragsaanwijzing, is betrokkene strafbaar op grond van artikel 184 Sr, dan wel – in geval van een gedragsaanwijzing op grond van artikel 509hh, eerste lid, onder b, het voorgestelde artikel 184a Sr. In dat geval is het aan de officier van justitie om te beoordelen of vervolging wordt ingesteld. Wat betreft de te verwachten instroom van artikel 184-zaken naar het parket kan worden verwezen naar lokale ervaringen met de reguliere gebiedsverboden krachtens de APV. Hieruit blijkt dat voor een grote toestroom niet behoefte te worden gevreesd. Een evaluatie<sup>1</sup> van de Rotterdamse gezagsdriehoek over de periode augustus 2002–augustus 2003 met het aantal opgelegde gebiedsverboden wijst bijvoorbeeld uit dat in dat jaar in totaal ruim 3000 reguliere APV-gebiedsverboden zijn opgelegd, qua duur variërend van 24 uur tot 14 dagen. In 124 gevallen was sprake van vervolging wegens artikel 184 Sr. Kortom, in 1 op de 24 keer dat een verbod werd opgelegd was sprake geweest van een niet opvolgen ervan en dus inschakeling van het openbaar ministerie wegens verdenking van overtreding van artikel 184 Sr. Hoewel de evaluatie geen beeld geeft van de ervaringen in andere steden en van de ervaringen in Rotterdam nadien, blijkt er wel uit dat het aantal artikel 184-zaken met reguliere gebiedsverboden in zijn algemeenheid zeer beperkt is (124 keer op een totaal van ruim 3000 verboden). Met de in dit wetsvoorstel voorgestelde nieuwe bevoegdheden zal het om een nog beperkter aantal gaan. Het betreft immers zwaardere bevoegdheden, die

---

<sup>1</sup> «Wie niet weg is, is gezien», resultaats-evaluatie verbijfsontzeggingen augustus 2002-augustus 2003, lokale gezagsdriehoek Rotterdam, oktober 2003.

alleen in geval van aanhoudende ernstige overlast of ernstig belastend gedrag kunnen worden ingezet.

Ook uit gesprekken met diverse lokale driehoeken is gebleken dat slechts een beperkt aantal hardnekkige gevallen van ernstige overlast hiervoor in aanmerking komt. Overigens blijft het aantal zaken ook beperkt vanwege de limitatief in de wet opgenomen gronden waarop deze maatregelen kunnen worden opgelegd beperkt.

#### **7.4 Gevolgen voor openbaar ministerie**

Zoals ook reeds in het voorgaande is aangegeven, krijgt de officier van justitie met de gedragsaanwijzing een aanvullend instrument in handen dat selectief en gericht zal worden ingezet. Het openbaar ministerie zal organisatorische voorzieningen moeten treffen om waar nodig verdachten binnen de termijn van in beginsel zes uur, die geldt voor de ophouding van de verdachte die niet in voorlopige hechtenis kan worden genomen, een gedragsaanwijzing te kunnen geven. Verdachten kunnen op een later tijdstip worden aangehouden, maar ook dan geldt dat het openbaar ministerie voorzieningen moet treffen voor een procedure waarin de verschillende stappen van de aanhouding, het geven van de gedragsaanwijzing, het dagvaarden van de verdachte en het op zitting brengen van de verdachte goed op elkaar aansluiten.

De vervolging op grond van artikel 184 Sr in geval van niet-naleving van het bevel van de burgemeester zal – om dezelfde redenen als in het voorgaande reeds is aangegeven – naar verwachting geen grote volume effecten tot gevolg hebben. Wel vergt dit evenals bij de politie de nodige dossieropbouw. Zoals in 3.3.3. aan de orde kwam zal de strafrechter eigen afwegingen maken. Zo heeft de Hoge Raad in 2002 een arrest (HR 24-09-2002, NJ 2003, 80) gewezen, waarin wordt bepaald dat de strafrechter, in geval van vervolging ter zake artikel 184 Sr, eerst dient na te gaan of het aan het overtreden bevel ten grondslag liggende wettelijk voorschrift verbindend is en of het bevel rechtmatig is gegeven. Zelfs als de bestuursrechter het gegeven bevel bij onherroepelijk vonnis in stand heeft gelaten, dient de strafrechter nog na te gaan of er bijzondere omstandigheden zijn die toch leiden tot het oordeel dat het wettelijk voorschrift op basis waarvan het bevel is gegeven onverbindend is of dat het bevel onrechtmatig is gegeven. Op basis van dit arrest hebben de rechtbanken in Almelo en Rotterdam een verdachte vrijgesproken van het overtreden van artikel 184 Sr omdat de rechtbank er niet van overtuigd was dat het bevel rechtmatig was gegeven (LJN: AL3172, Rechtbank Almelo, 08/006121-02; LJN: AS8320, Rechtbank Rotterdam, 10/043620-04). De rechtbank in Rotterdam overwoog dat het bevel was gegeven in strijd met het proportionaliteits- en het subsidiariteitsvereiste. Bovendien wees de rechtbank erop dat zij, gelet op de toetsing die de strafrechter ten aanzien van de rechtmatigheid van het door de (loco-)burgemeester gegeven bevel dient aan te leggen, de beschikking moet hebben over het volledige dossier dat ten grondslag heeft gelegen aan – de totstandkoming van – dat bevel. In 2007 heeft de Hoge Raad deze lijn bevestigd door zelf een verdachte buiten vervolging te stellen omdat het gerechtshof ten onrechte had geoordeeld dat een bevel bevoegd was gegeven en de verdachte ten onrechte niet had vrijgesproken (HR 23-01-2007, NJ 2007, 337). Gezien het bovenstaande is het van groot belang dat zowel de burgemeester als de officier van justitie aan gedegen dossieropbouw doet.

#### **7.5 Gevolgen voor rechterlijke macht**

In geval van een bevel van de burgemeester dat nog niet onherroepelijk is, kan in het kader van bestuursrechtelijke rechtsbescherming bezwaar bij de burgemeester worden gemaakt en beroep bij de bestuursrechter en hoger beroep bij de Raad van State worden ingesteld. Tegen de aanwij-

zing van de officier van justitie is beroep mogelijk bij de rechter. Er kan van worden uitgegaan dat, mede gelet op de wettelijke criteria, slechts een kleine groep personen in aanmerking komt voor een bevel van de burgemeester krachtens het nieuwe artikel 172a van de Gemeentewet dan wel voor een gedragsaanwijzing van de officier van justitie. Verwacht mag daarom worden dat de toepassing van deze bevoegdheden weliswaar zal leiden tot enige verzwaring van de belasting voor de rechterlijke macht, maar dat deze verzwaring van beperkte aard zal zijn, ook in acht nemend de mogelijkheid van verzoeken om een voorlopige voorziening in geval een bevel van de burgemeester.

Overtreding van een bevel van de burgemeester, alsmede het niet-naleven van de gedragsaanwijzing van de officier van justitie levert een strafbaar feit op. Vervolging daarvan doet een beroep op de rechter. Aangezien de verwachting is dat het aantal bevelen en gedragsaanwijzingen als bedoeld in dit wetsvoorstel beperkt zal zijn en slechts een beperkt deel daarvan niet wordt nageleefd, zal de regeling naar verwachting geen onevenredig zware belasting opleveren. De voorstellen zullen dan ook naar verwachting niet leiden tot een wezenlijke belasting van de capaciteit van de gerechten.

## **7.6 Financiële gevolgen wetsvoorstel**

Op grond van artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet bevat deze paragraaf een beschrijving van de financiële gevolgen van het wetsvoorstel voor decentrale overheden. Het wetsvoorstel genereert bij selectief gebruik geen additionele uitgaven. Het verschaft het bestuur naast de bestaande mogelijkheden van artikel 172 van de Gemeentewet en de APV een aanvullende grondslag om een gebieds- of groepsverbod op te leggen voor een langere duur en de mogelijkheid om aan het gebiedsverbod een meldingsplicht te koppelen. De inspanningen die samenhangen met de uitvoering van een gebieds- of groepsverbod, kunnen gemeenten en politie inpassen in bestaande openbareordetaken. De bevoegdheid zal selectief en gericht gebruikt worden, omdat zij enkel zal worden ingezet in gevallen van ernstige, aanhoudende overlast, wanneer het bestaande instrumentarium tekortschiet.

Het wetsvoorstel verschaft de officier van justitie de bevoegdheid vooruitlopend op het vonnis van de rechter een gedragsaanwijzing te geven. De gedragsaanwijzing past binnen de bestaande strafrechtelijke maatregelen betreffende het gedrag van de verdachte of de veroordeelde. De uitvoering kan daarin worden ingepast. Het openbaar ministerie, de politie, de Reclassering en de Raad voor de kindbescherming kunnen de werkzaamheden, die nauw aansluiten bij de bestaande werkzaamheden, inpassen in de bestaande taken. Ook hier is het de verwachting dat van de bevoegdheid selectief en gericht gebruik zal worden gemaakt in gevallen waarin het bestaande instrumentarium tekortschiet.

## **8 VOORBEREIDING EN CONSULTATIE**

In de voorbereiding op deze wetswijziging zijn onder andere bezoeken afgelegd aan een aantal lokale driehoeksoverleggen. In de brief van 8 juni 2006 (Kamerstukken II 2005/06, 28 684, nr. 86) werd deze inventarisatie naar de lokaal ervaren problematiek en behoeften aangekondigd. Het College van procureurs-generaal, het College bescherming persoonsgegevens, het Nederlands Genootschap van Burgemeesters, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, Reclassering Nederland, de Nederlandse Orde van Advocaten, het Korpsbeheerdersberaad/de Raad van Hoofdcommissarissen en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten hebben over het wetsvoorstel advies uitgebracht.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) meent dat alvorens het wetsvoorstel door te zetten eerst een bredere visie op de openbareordeportefeuille van de burgemeester nodig is. Omdat signalen zijn ontvangen dat het wetsvoorstel voorziet in een behoefte heeft de regering ervoor gekozen het wetsvoorstel thans voort te zetten. Aan de wens van het NGB om te komen met een bredere visie op de openbareordeportefeuille van de burgemeester en de grenzen met het strafrecht wordt tegemoet gekomen. In het Bestuursakkoord dat het Rijk op 4 juni 2007 heeft gesloten met de VNG is afgesproken dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in 2007 in samenwerking met de VNG een visie ontwikkelt op de openbareordeportefeuille van de burgemeester. Totdat deze visie is ontwikkeld, zal het Rijk geen nieuwe bevoegdheden op het terrein van openbare orde voor de burgemeester introduceren. Dit geldt niet voor lopende of reeds aangekondigde wetsvoorstellen, waaronder onderhavig wetsvoorstel.

Anders dan het NGB aangeeft, betreffen de in de memorie van toelichting genoemde voorbeelden van gedragingen die voor de burgemeester aanleiding zouden kunnen zijn gebruik te maken van de nieuwe bevelsbevoegdheid, niet allemaal strafbare feiten. Voor de vervolging van strafbare feiten moeten de gemeenten inderdaad, zoals het NGB stelt, kunnen vertrouwen op een sluitend strafrechtelijk systeem.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) meent dat het wetsvoorstel tegemoetkomt aan een in de praktijk gebleken behoefte. Net als het NGB dringt de VNG aan op de ontwikkeling van een algehele visie op de openbareordeportefeuille van de burgemeester. De VNG heeft voorts aangegeven dat het wetsvoorstel aansluit bij de behoefte om een meldingsplicht op te leggen aan hooligans. Dit is inderdaad het geval.

Het Korpsbeheerdersberaad/de Raad van Hoofdcommissarissen (Kbb/RHC) wijst er in dit verband terecht op dat dit wetsvoorstel niet dé oplossing is voor voetbalvandalisme. Daarvoor is een bredere aanpak nodig, zoals ook beschreven in paragraaf 2.3.4.

Voorts vraagt het Kbb/RHC in zijn advies aandacht voor de vraag waar betrokkene zich zou moeten melden. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

Het College van procureurs-generaal meent dat, mits de praktische toepasbaarheid wordt verbeterd, de gedragsaanwijzing van de officier van justitie een zeer nuttig instrument kan zijn bij de bestrijding van overlast, niet alleen bij overlast door overtredingen van openbareordedelicten, maar zeker ook bij huiselijk geweld en voetbalvandalisme. Mede op verzoek van het college is de memorie van toelichting aangevuld met voorbeelden waaruit blijkt onder welke omstandigheden de gedragsaanwijzing kan worden ingezet. Ook is het advies van het college opgevolgd om in artikel 509hh, eerste lid, naast «vrees voor ernstig belastend gedrag jegens personen» toe te voegen «herhaald gevaar voor goederen», nu inderdaad de bedoeling is dat ook ter voorkoming van voortdurende vernielingen een gedragsaanwijzing kan worden gegeven. De praktische toepasbaarheid is verbeterd doordat het geven van de gedragsaanwijzing niet meer gekoppeld is aan de uitreiking van de dagvaarding. Zoals het college aangeeft, kan voor het opstellen van de dagvaarding eerst aanvullend onderzoek nodig zijn, terwijl het wel zeer gewenst kan zijn dat de officier van justitie snel een gedragsaanwijzing geeft. Ook is gevolg gegeven aan het advies van zowel het college als de NVvR een langere termijn dan 90 dagen waarvoor de gedragsaanwijzing kan gelden, mogelijk te maken, zodat ook in geval van hoger beroep of een vertraging waardoor de zaak wordt aangehouden de gedragsaanwijzing van kracht kan blijven.



Aan het verzoek van het college de memorie van toelichting aan te vullen met recente jurisprudentie over de afweging van de strafrechter met betrekking tot de handhaving van het burgemeestersbevel is gevolg gegeven in paragraaf 7.4 van de memorie van toelichting. Het college beveelt aan de grenzen van de gedragsaanwijzing van de officier van justitie met concrete voorbeelden nadere invulling te geven. Op het proportionaliteitsvereiste bij het geven van een gedragsaanwijzing is ingegaan in paragraaf 3.2.3.

Het College van PG's vraagt zich in zijn advies ook af waarom in het wetsvoorstel niet gekozen is voor een bestuursrechtelijke handhaving van het bevel van de burgemeester. Om verschillende redenen is hiervoor niet gekozen. Allereerst zij erop gewezen dat overtreding van een burgemeestersbevel te beschouwen is als ernstig laakbaar gedrag en uit dien hoofde strafbaar behoort te zijn. Het past bovendien ook in het staande systeem van strafrechtelijke handhaving van bevelen op grond van artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet evenals bevelen op grond van de artikelen 173, tweede lid, en 174, tweede lid, van de Gemeentewet of de reguliere gebiedsverboden krachtens de APV. Voor een zwaardere vorm van burgemeesterlijke bevelen een bestuursrechtelijke handhaving creëren is onlogisch, temeer daar de bestaande vormen van bestuurlijke handhaving – bestuursdwang en last onder dwangsom – geen bestraffende sancties zijn, maar herstelsancties. Het karakter van de op te leggen sanctie moet juist wel bestraffend zijn. Het bevel van de burgemeester is een herstelsanctie omdat het is gericht op herstel van orde en rust. Wie zich daar niet aan houdt, behoort strafbaar te zijn. Overigens zij er ook op gewezen dat de bevoegdheid om een last onder dwangsom op te leggen, niet zelfstandig kan worden toegekend, maar van rechtswege voortvloeit uit de bevoegdheid bestuursdwang toe te passen (artikel 5:32, eerste lid, Awb). Bestuursdwang die is gericht op personen is niet mogelijk. Het zou bovendien «slechts» kunnen bestaan uit het fysiek verhinderen dat betrokkene het voor hem verboden gebied binnengaat respectievelijk het fysiek verwijderen van betrokkene uit dat gebied.

Het College van PG's stelt in zijn advies ten slotte dat sprake is van een ontwikkeling om gedragingen die op zichzelf niet als een strafbaar feit zijn te kwalificeren, via de omweg van artikel 184 Sr onder het strafrecht te brengen, en dat dit als uiterst onwenselijk moet worden beschouwd. Dat is echter hier niet aan de orde. De gedragingen die de burgemeester ten grondslag legt aan zijn bevel ter handhaving van de openbare orde bestaan uit een samenstel van strafbare en niet-strafbare gedragingen die bij elkaar een feitencomplex opleveren dat als verstoring van de openbare orde kan worden gekwalificeerd en daarom tot bestuurlijk ingrijpen noopt, gericht op herstel van de orde en rust.

De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) onderschrijft het belang van het terugdringen van criminaliteit en overlast in de publiek ruimte. De NVvR vraagt er in haar advies aandacht voor dat de begeleiding, genoemd in artikel 509hh, tweede lid, onder d, nader geëxpliciteerd moet worden. Inderdaad betreft het hier veelal begeleiding door de Reclassering of de Raad voor de Kinderbescherming waarbij deze gedragsaanwijzing strekt tot het consequent naleven van contacten en afspraken met deze instanties.

Een verplichting tot overleg tussen burgemeester en officier van justitie is niet in de wettekst opgenomen, aangezien overleg en afstemming tussen burgemeester en officier van justitie in de praktijk reeds gebruikelijk is en dus ook voor gevallen als deze geldt. Het overleg tussen de gezagsdragers van de politie is reeds geregeld in de Politiewet 1993. In dit verband zij verwezen naar de paragrafen 3.1.4 en 3.3.2. Wel wordt met de NVvR ingestemd dat dit overleg belangrijk is, niet alleen in de gevallen die in het wetsvoorstel aan de orde zijn, maar in algemene zin als het gaat om de aanpak van overlast in een gemeente.

In paragraaf 6 is gevolg gegeven aan het advies van de NVvR in te gaan op de beperking dat een gebiedsverbod zich niet kan uitstrekken tot de vaste woon- of verblijfplaats en op de verhouding met artikel 8 EVRM. Verduidelijkt is dat de vrijheid van godsdienst of levensovertuiging en de staatkundige vrijheid niet beperkt mogen worden door een gedragsaanwijzing.

In het artikelsgewijs deel is, mede naar aanleiding van het advies van het College van PG's, toegelicht dat alleen overtreding van de gedragsaanwijzing van de officier van justitie op grond van artikel 509hh, eerste lid, onder b, strafbaar is gesteld in artikel 184a Sr.

Overeenkomstig het advies van de NVvR is geëxpliciteerd dat de burgemeester en de officier van justitie de hun in dit wetsvoorstel toegekende bevoegdheid niet kunnen mandateren.

Reclassering Nederland adviseert meer aandacht te besteden aan de taak die de Reclassering zou kunnen hebben. De Reclassering heeft bij uitstek de expertise in de uitvoering van drang- en dwangvarianten en toeleiding naar behandeling en zorg.

De Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) meent dat er geen dringende redenen zijn om nieuwe strafrechtelijke bevoegdheden en strafbepalingen in het leven te roepen en dat het primaat voor de handhaving bij de burgemeester dient te liggen. Ook meent de NOvA dat in plaats van voortzetting van het wetsvoorstel aansluiting gezocht moet worden bij de huidige bestuursrechtelijke mogelijkheden en de gedragsaanwijzing in geval van de OM-afdoening. In paragraaf 4 is op de huidige bevoegdheden ingegaan.

Het College bescherming persoonsgegevens (Cbp) meent dat een enkele verwijzing naar de geldende privacyregels te summier is. Meer aandacht moet worden besteed aan de toepasselijke regelgeving, waar het dossiervorming, de rechten van betrokkenen en de uitwisseling van gegevens betreft. Hieraan is gevolg gegeven.

## **ARTIKELSGEWIJS DEEL**

### **Artikel I**

#### *Onderdeel A*

#### Artikel 172a, eerste lid

Deze bepaling bevat het criterium op grond waarvan de burgemeester kan overgaan tot het geven van het bevel bestaande uit een gebiedsverbod, een groepsverbod en/of een meldingsplicht.

Het bevel als hiervoor bedoeld kan uitsluitend worden opgelegd:

- aan een (natuurlijke) persoon die herhaaldelijk groepsgewijs de openbare orde heeft verstoord of daarbij een leidende rol heeft vervuld; en
- bij ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde.

*«Een persoon die herhaaldelijk groepsgewijs de openbare orde heeft verstoord of daarbij een leidende rol heeft vervuld»*

Dit criterium bepaalt welke personen voor het bevel in aanmerking (kunnen) komen. In de eerste plaats betreft het personen die daadwerkelijk herhaaldelijk in groepsverband de openbare orde hebben verstoord. In de tweede plaats betreft het personen die een regierol vervullen bij het verstoren van de openbare orde. Daarbij moet het gaan om actief handelen van betrokkene. Het begrip «herhaaldelijk» brengt tot uitdruk-

king dat een persoon ten minste twee keer de openbare moet hebben verstoord.

Naast deze eerste eis dient ook aan de tweede voorwaarde te zijn voldaan: er moet sprake zijn van ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde.

*«Bij ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde»*

In deze eis is de belangrijkste beperking voor het opleggen van het bevel gelegen. Er moet sprake zijn van een ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde staat voorop (situatiecriterium). Dit sluit aan bij het situatiecriterium van artikel 172, derde lid («bij verstoring van de openbare orde of ernstige vrees voor het ontstaan daarvan»). Er wordt gesproken van ernstige vrees voor *verdere* verstoring van de openbare orde, om duidelijk te maken dat de bevoegdheid van artikel 172a, eerste lid, niet is bedoeld om bij een concrete ordeverstoring onmiddellijk daaraan een einde te maken, maar is erop gericht een einde te maken aan structurele vormen van (groepsgebonden) overlast. Het gaat kortom niet om het beëindigen van één incident, maar om het beëindigen van een reeks incidenten.

Vanzelfsprekend gelden bij de uitoefening van deze bevoegdheid de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit. Indien de openbare orde met minder vergaande maatregelen (jegens betrokkene) kan worden gehandhaafd mag het bevel niet worden opgelegd. Bovendien mag de beperking van de bewegingsvrijheid niet verder gaan dan nodig is voor het doel: de voorkoming van verdere verstoring van de openbare orde.

#### Artikel 172a, tweede lid

Het gebiedsverbod kan op grond van het tweede lid worden gecombineerd met een meldingsplicht, zijnde een verplichting om zich op door de burgemeester vast te stellen tijdstippen te melden op door de burgemeester vast te stellen plaatsen. De meldingsplicht is altijd gekoppeld aan een gebiedsverbod en kan niet zelfstandig worden opgelegd, en evenmin in combinatie met een groepsverbod. De meldingsplicht heeft tot doel de effectuering van het gebiedsverbod (op bepaalde tijdstippen) te versterken. Indien een gebiedsverbod wordt gecombineerd met een meldingsplicht worden aan de motivering uiteraard nog zwaardere eisen gesteld, met name voor wat betreft de proportionaliteit van het bevel. De inhoud en reikwijdte van de verplichtingen zal, zoals in 3.1.4 van het algemene deel van deze toelichting al is uiteengezet, exact omschreven moeten worden. Betrokkene moet precies weten waar hij aan toe is. Dit vloeit ook voort uit het kenbaarheidsvereiste van het EVRM.

Voor zover het gaat om ordeverstoorders die afkomstig zijn uit een andere gemeente, kan de burgemeester van de gemeente waar de ordeverstoring plaatsvindt of dreigt plaats te vinden, betrokkene verplichten zich te melden in de gemeente waar hij woonachtig is. Dit is uiteraard doeltreffender en kan bovendien de meldingsplicht proportioneler maken. Omdat daarbij de medewerking van de politie in de woonplaats van betrokkene vereist is, is bepaald dat de burgemeester die een dergelijke meldingsplicht wil opleggen, dit slechts kan doen in overeenstemming met de burgemeester van de gemeente waar betrokkene zich moet melden.

#### Artikel 172a, derde lid

Voordat de burgemeester overgaat tot het geven van een bevel als bedoeld in artikel 172a, zal hij overleg voeren met de officier van justitie, veelal in de lokale driehoek. Daar vindt de afstemming plaats tussen de maatregelen die burgemeester kan treffen en de maatregelen die de officier van justitie in het strafrechtelijke traject kan treffen. Indien de officier overgaat tot het opleggen van een gebiedsverbod aan een verdachte, ziet

de burgemeester af van het opleggen van gebieds- of groepsverbod met betrekking tot hetzelfde gebied aan deze persoon (artikel 172a, vierde lid, van de Gemeentewet). Uiteraard kan de burgemeester betrokkene wel naar aanleiding van gedragingen in een ander gebied alsnog, ook dan na overleg met de officier van justitie, een gebiedsverbod opleggen. Dat kan nodig zijn als betrokkene zijn overlastgevende activiteiten verplaatst naar een ander gebied of een andere gemeente.

De afbakening tussen de rol van de burgemeester en de officier van justitie wordt ook behandeld in 3.3 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel 172a, vierde tot en met zevende lid

De periode waarvoor het bevel kan worden opgelegd, is gemaximeerd op drie maanden. Het bevel kan telkens met een periode van ten hoogste drie maanden worden verlengd. Iedere verlenging moet worden aangemerkt als een nieuwe beschikking, waartegen beroep openstaat. Een bevel mag, inclusief verlengingen, niet langer duren dan negen maanden.

Een bevel kan tussentijds worden gewijzigd, indien nieuwe feiten of omstandigheden daartoe aanleiding geven. Deze wijziging kan een beperking van de verplichtingen inhouden – in welk geval een wijziging ten gunste van betrokkene verplicht is – maar ook een uitbreiding daarvan. Er behoeft in die gevallen derhalve geen nieuw bevel opgelegd te worden. Ook een besluit tot wijziging van een bevel is een beschikking, waartegen beroep openstaat. Nieuwe feiten of omstandigheden kunnen uiteraard ook aanleiding zijn het bevel in te trekken. De burgemeester neemt in voorkomende gevallen daarover zo spoedig mogelijk een besluit. Zodra aan het bevel de noodzaak komt te ontvallen, moet het worden ingetrokken. Hoewel dit reeds voortvloeit uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, acht de regering het gewenst, gelet op de ingrijpendheid van het bevel voor de betrokkene, dit uitgangspunt uitdrukkelijk in de wet te verankeren.

De burgemeester kan op aanvraag tijdelijk ontheffing verlenen van de uit een opgelegd bevel voortvloeiende verplichtingen. Indien er gronden zijn de betrokkene gedurende de gehele verdere looptijd van het bevel te ontheffen van een of meer verplichtingen, dan moet het bevel worden gewijzigd op grond van het zevende lid. De betrokkene zal zijn aanvraag uiteraard moeten onderbouwen.

## **Artikel II**

### *Onderdeel A*

Aan artikel 67, eerste lid, onderdeel c, wordt het misdrijf van het voorgestelde artikel 184a Sr toegevoegd. Dit betekent dat het opzettelijk handelen in strijd met een gedragsaanwijzing die door de officier van justitie is gegeven op grond van artikel 509, eerste lid, onder b: verdenking van een strafbaar feit in verband waarmee vrees bestaat voor ernstig belastend gedrag van de verdachte jegens personen, een misdrijf is waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten. Het belang van het voorkomen van ernstig belastend gedrag jegens personen rechtvaardigt dit. Zowel in geval van een misdrijf waarvoor geen voorlopige hechtenis is toegelaten, als in geval van een misdrijf waarin wel voorlopige hechtenis is toegelaten, dient een gedragsaanwijzing ter voorkoming van belastend gedrag jegens bijvoorbeeld slachtoffers of getuigen door de officier van justitie gegeven te kunnen worden. Indien deze gedragsaanwijzing dan niet wordt nageleefd dient voorlopige hechtenis te zijn toegelaten, in het belang van de doeltreffendheid van de gedragsaanwijzing. Immers, in het geval de verdachte de gedragsaanwijzing opzettelijk niet naleeft, en de gedragsaanwijzing daardoor zijn doel – namelijk het voorkomen van ernstig belas-

tend gedrag jegens personen – mist of dreigt te missen, kan door toepassing van de voorlopige hechtenis alsnog het belang dat met de gedragsaanwijzing gediend is, worden beschermd. Voorlopige hechtenis komt alleen in aanmerking indien een grond voor voorlopige hechtenis, als genoemd in artikel 67a Sv aanwezig is. Een grond voor voorlopige hechtenis die in dit geval van betekenis is, is de grond van artikel 67a, tweede lid, onderdeel 2, Sv: dat er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de verdachte een misdrijf zal begaan waardoor de gezondheid of veiligheid van personen in gevaar kan worden gebracht of algemeen gevaar voor goederen kan ontstaan. De criteria van artikel 509hh, eerste lid, onder b, sluiten hierbij aan. Hierbij zal de ernst van het strafbaar feit waar de verdachte van wordt verdacht en waarvoor hij (gelet op het tweede lid van artikel 509hh) zal worden vervolgd, van betekenis zijn. Het misdrijf van het voorgestelde artikel 184a Sr onderscheidt zich hierin van het misdrijf van artikel 184 Sr dat de verdachte van het misdrijf van artikel 184a, zeker ook verdachte is van een eerder misdrijf, en wel een misdrijf als bedoeld in het voorgestelde artikel 509hh Sv, eerste lid, onder b. Het betreft bovendien een verdachte waartegen (gelet op het eerste lid van artikel 509hh Sv) in verband met het eerdere misdrijf ernstige bezwaren bestaan.

Het openbaar ministerie wees er in zijn advies op dat in gevallen waarop dit wetsvoorstel ziet, een voorlopige hechtenisgrond alleen aanwezig is in geval van vrees dat de verdachte een misdrijf zal begaan waardoor een «ernstig, direct gevaar voor gezondheid of veiligheid van personen» kan ontstaan. Mede om die reden is de mogelijkheid van voorlopige hechtenis beperkt tot de gevallen waarin een gedragsaanwijzing wordt overtreden die is gegeven in geval van verdenking van een strafbaar feit in verband waarmee vrees bestaat voor ernstig belastend gedrag van de verdachte jegens personen. Wanneer een verdachte van een strafbaar feit waarbij vrees bestaat voor ernstig belastend gedrag van de verdachte jegens personen een gedragsaanwijzing van de officier van justitie krijgt, maar zich daar niet aan houdt, kan het nodig zijn er ernstig rekening mee te houden dat de verdachte een misdrijf zal begaan waardoor ernstig, direct gevaar voor de gezondheid of veiligheid van personen ontstaat. De verdachte heeft er in dat geval immers blijk van gegeven zich niets aan te trekken van een gedragsaanwijzing van de officier van justitie, terwijl de officier van justitie die gedragsaanwijzing heeft gegeven met het oog op het voorkomen van dit gedrag. Een dergelijke vrees kan een bevel tot voorlopige hechtenis rechtvaardigen. Te denken is aan buurtbewoners die ernstige overlast ondervinden van een groep jongeren die hen bedreigt en intimideert door het ingooien van ruiten en toebrengen van andere schade, dan wel aan ernstig belastend gedrag jegens een slachtoffer van een delict.

#### *Onderdeel B*

Het voorgestelde artikel 509hh is hiervoor toegelicht in paragraaf 3.2. In het eerste lid zijn de gevallen vermeld waarin de officier van justitie zijn bevoegdheid tot het geven van een gedragsaanwijzing kan toepassen. Deze gevallen zijn hiervoor besproken in paragraaf 3.2.5. De officier van justitie kan de gedragsaanwijzing geven aan de verdachte tegen wie ernstige bezwaren bestaan. Dit houdt in dat een sterke verdenking jegens de verdachte bestaat. De officier van justitie geeft de gedragsaanwijzing vooruitlopend op de beoordeling van de strafzaak door de rechter. De feiten en omstandigheden die de officier van justitie aan de gedragsaanwijzing ten grondslag legt zullen mede ten grondslag liggen aan de dagvaarding. Zij zullen gebaseerd zijn op het proces-verbaal van de politie. De officier van justitie moet bepalen welke inhoud de gedragsaanwijzing moet hebben om de herhaling van strafbare feiten of om het belastend gedrag van de verdachte te voorkomen. De officier van justitie



zal vaak nog nader onderzoek moeten doen voor het gereed maken van de dagvaarding en de onderbouwing van het bewijs. Hiertoe kunnen informatie van instanties die betrokken zijn bij de aanpak van ernstige overlast en verstooring van de openbare orde en verklaringen van getuigen, bijvoorbeeld bewoners van de wijk waarin de overlast heeft plaatsgevonden een rol kunnen spelen.

In het vierde lid is de maximale duur van de gedragsaanwijzing vermeld. Deze duur hangt samen met het voorlopige karakter van de gedragsaanwijzing en is toegelicht in paragraaf 3.2.2. In het vierde lid is bepaald dat verlenging van deze maximale duur mogelijk is.

In het tweede lid is vermeld welke inhoud de gedragsaanwijzing kan hebben. De strafrechter zal bij de beoordeling van het strafbaar feit rekening houden met de gedragsaanwijzing van de officier van justitie. Het ligt in de rede dat de officier van justitie een voorwaardelijke straf zal vorderen met als bijzondere voorwaarde een gedragsaanwijzing die vergelijkbaar is met de gedragsaanwijzing die eerder door hem is gegeven. Het tweede lid noemt vier soorten gedragsaanwijzingen. Andere soorten gedragsaanwijzingen kan de officier van justitie niet geven. Wel zijn binnen deze vier categorieën variaties mogelijk. In paragraaf 3.3.3 zijn daarvan voorbeelden gegeven.

De voorschriften van het derde lid verzekeren dat er bij de verdachte geen misverstanden kunnen bestaan over de inhoud van de gedragsaanwijzing en de periode gedurende welke 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. Er is mede op advies van het openbaar ministerie vanaf gezien voor te schrijven dat de officier van justitie de verdachte hoort alvorens een gedragsaanwijzing te geven. Er is geen bereidverklaring van de verdachte vereist, zodat de officier van justitie zich niet van die bereidheid hoeft te vergewissen. Bovendien zou de verdachte – als het horen zou zijn voorgeschreven – het afkomen van de gedragsaanwijzing kunnen verhinderen door niet te verschijnen bij het horen door de officier van justitie. In het vierde lid is bepaald dat de maximale duur van de gedragsaanwijzing 90 dagen bedraagt. Bovendien is bepaald dat de gedragsaanwijzing niet langer mag duren dan totdat het vonnis ter zake van het strafbaar feit waarvoor de verdachte is gedagvaard en in verband waarmee hem de gedragsaanwijzing is gegeven, onherroepelijk is geworden. Ook is bepaald dat verlenging niet mogelijk is indien tegen de verdachte in het geheel geen vervolging zou zijn ingesteld. Deze bepaling onderstreept het voorlopige karakter van de gedragsaanwijzing: indien de uitspraak van de rechter onherroepelijk is geworden, vervalt de gedragsaanwijzing. Het moment van onherroepelijk worden van de uitspraak zal doorgaans alleen eerder zijn dan het voorbijgaan van de duur van de gedragsaanwijzing, indien de verdachte niet in beroep gaat tegen de uitspraak. De behandeling van het beroep neemt doorgaans enige tijd in beslag. Om die reden is in het vierde lid bepaald dat indien niet tijdig een onherroepelijk vonnis wordt verkregen, de gedragsaanwijzing maximaal twee keer kan worden verlengd met een periode van maximaal 90 dagen. De rechter voor wie de verdachte gedagvaard is te verschijnen kan de gedragsaanwijzing wijzigen. Ook kan hij deze 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. Indien de rechter niet direct tot een uitspraak komt, kan hij langs deze weg de voorlopige maatregel aanpassen of beëindigen indien hij dit nodig oordeelt.

De (onherroepelijke) uitspraak van de rechter kan in geval van veroordeling inhouden dat een voorwaardelijke straf is opgelegd met als bijzonder voorwaarde een gedragsaanwijzing. In dat geval wordt de gedragsaanwijzing van de officier van justitie vervangen door deze voorwaarde. De

uitspraak kan echter ook een ander inhoud hebben, die een einde maakt aan de gedragsaanwijzing.

Indien de uitspraak nog niet onherroepelijk is, kan deze nog niet ten uitvoer worden gelegd, zoals in paragraaf 3.2.2 reeds aan de orde kwam. Dit kan betekenen dat indien de rechter is gekomen tot een veroordeling en een voorwaardelijke straf heeft opgelegd met als bijzondere voorwaarde een gedragsaanwijzing, deze bijzondere voorwaarde nog niet in de plaats kan treden van de gedragsaanwijzing. Indien de rechter geen voorwaardelijke straf heeft opgelegd, is het mede afhankelijk van de redenen daarvan alsmede van de straf die is opgelegd, of de officier van justitie de gedragsaanwijzing kan handhaven. Op grond van het zesde lid, moet de officier van justitie de gedragsaanwijzing aanpassen of intrekken indien zich nieuwe feiten of omstandigheden voordoen. Ingevolge het vijfde lid kan de verdachte, daarin bijgestaan door een raadsman, tegen de gedragsaanwijzing in beroep komen bij de rechtbank, zoals hiervoor in paragraaf 3.2.4 aan de orde kwam. Hierop zijn de artikelen 21 ev. Sv van toepassing. De rechtbank buigt zich over de vraag of aan de wettelijke voorwaarden is voldaan en of de gedragsaanwijzing de toetsing aan de in paragraaf 6 besproken verdragsrechtelijke grondrechten kan doorstaan. Daarbij kan aan de orde komen of de verdachte terecht wordt aangemerkt als verdachte en of tegen hem ernstige bezwaren bestaan, omdat dit voorwaarden zijn voor het geven van een gedragsaanwijzing door de officier van justitie.

### **Artikel III**

In het voorgestelde artikel 184a Sr wordt het opzettelijk handelen in strijd met een gedragsaanwijzing van de officier van justitie als bedoeld in het voorgestelde artikel 509hh, eerste lid, onder b Sv, als misdrijf strafbaar gesteld. Het betreft de gedragsaanwijzing op grond van verdenking van een strafbaar feit waarbij vrees bestaat voor ernstig belastend gedrag van de verdachte jegens personen. Het misdrijf kan worden bestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie. Hiermee wordt de ernst van het niet-naleven van de gedragsaanwijzing van de officier van justitie in een dergelijk geval tot uitdrukking gebracht. Indien de verdachte de gedragsaanwijzing die moet verhinderen dat het gevreesde ernstige belastend gedrag jegens bijvoorbeeld een getuige of een slachtoffer van het misdrijf waarvan hij wordt verdacht, niet naleeft, is dit een ernstig feit. Getuigen of slachtoffers dienen hier tegen beschermd te worden. Om die reden is het misdrijf van artikel 184a opgenomen in artikel 67 Sv, zodat voorlopige hechtenis mogelijk is. De officier van justitie kan voorlopige hechtenis vorderen en de verdachte op grond van artikel 184a vervolgen. De strafrechter zal zich daarbij ook een oordeel vormen over de gedragsaanwijzing.

Indien de verdachte tegen de gedragsaanwijzing in beroep is gegaan, zal de strafrechter rekening houden met de beoordeling daarvan door de raadkamer.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
G. ter Horst

De minister van Justitie,  
E. M. H. Hirsch Ballin