

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- **het wetsvoorstel 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) (31467)**, en van:

- de motie-Dölle c.s. over de toepassing van artikel 172b van de Gemeentewet (31467, letter H);  
- de motie-Dölle c.s. over onderzoek naar de mogelijkheden om elementen uit de Engelse wetgeving te incorporeren in de Nederlandse wetgeving (31467, letter I).

De **voorzitter**: Ik geef voor het antwoord van de regering het woord aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en tevens Justitie.

De beraadslaging wordt hervat.

□

Minister **Hirsch Ballin**: Mijnheer de voorzitter. Dank voor de gelegenheid om vandaag over dit wetsvoorstel te spreken. Ik zie zeer uit naar de door mij verhoopte aanvaarding van dit wetsvoorstel, maar nog belangrijker is dat ik denk dat dit wetsvoorstel voorziet in een behoefte die zich sinds vele jaren heeft gemanifesteerd. Ook al wordt het wetsvoorstel her en der in de publiciteit, zoals de heer Dölle terecht opmerkte, verkort aangeduid als "voetbalwet", het is oorspronkelijk opgezet als een wetsvoorstel ter bestrijding van ernstige vormen van overlast in het algemeen. Omdat een specifieke vorm van overlast rond voetbal aanleiding gaf tot de vraag of er nog aanvullende wettelijke bepalingen voor nodig waren, en wij die vraag tot op zekere hoogte bevestigend hebben beantwoord, is dit wetsvoorstel verbreed tot een wetsvoorstel inzake ernstige overlast en problemen rondom voetbal. Die problemen met overlast vragen ook echt om een versterking van de reactie van de kant van bestuur en justitie gezamenlijk, in afstemming en ook taakverdeling.

Wanneer we kijken naar de ontwikkeling van de criminaliteit in de afgelopen jaren, of eigenlijk in deze kabinetsperiode, dan zien we dat er op veel fronten een verbetering is wat betreft de criminaliteit. Er zijn minder gevoelens van onveiligheid. De geweldscriminaliteit is in drie jaar tijd met 19% verminderd, waarmee de doelstelling van 20% die wij voor de kabinetsperiode van vier jaar hadden, vrijwel is gerealiseerd. Er zijn minder fietsendiefstallen en er is minder vermogenscriminaliteit.

Waar het gaat om de overlast in de openbare ruimte, zien we die positieve ontwikkeling helaas nog niet. Die overlast is geconcentreerd rondom bepaalde, hardnekkige groepen van vooral jongens en jonge mannen die zich moeilijk laten beheersen. Voor zover het gaat om regelrecht ernstiger crimineel gedrag, is er wanneer er voldoende rechnercapaciteit wordt ingezet, ook de mogelijkheid om ze voor ernstige strafbare feiten voor de rechter te brengen. Maar we hebben het bij dit wetsvoorstel heel vaak over de voorstadia, over degenen die

rondhangen en zich gewelddadig of bedreigend manifesteren. Waar het gaat om afzonderlijk gepleegde feiten, vallen deze misschien nog in de categorie van de kleinere criminaliteit, terwijl zij tegelijkertijd zorgen voor grote, vaak ernstige overlast.

Daar komt nog bij dat zich rondom evenementen, in het bijzonder voetbalwedstrijden, een patroon heeft ontwikkeld dat bepaalde dadergroepen zich extra gewelddadig manifesteren en de politie, de omgeving of andere groepen mensen die erbij zijn, bijvoorbeeld supporters, uitdagen en proberen een spiraal van geweld en vernielingen in gang te zetten. Deze hooligans worden vaak nog aangeduid als voetbalfans, maar sinds een groot muziek-evenement op het strand in Hoek van Holland weten we dat er helemaal geen voetbalwedstrijd voor nodig is om een groep die zich manifesteert bij een massale bijeenkomst, te brengen tot dit soort zeer ernstig wangedrag, dat zelfs levensbedreigende vormen kan aannemen.

In het najaar van 2009 telden we in Nederland 1760 problematische jeugdgroepen; 1341 in de gradatie van hinderlijk, 327 overlastgevend en 92 crimineel. De schakeringen van de ernst van het wangedrag worden aangegeven met de termen hinderlijk, overlastgevend en crimineel. We weten dat er vaak een doorgroei aan de orde is. Dat begint voor een deel al met degenen die nog helemaal niet in de leeftijd zijn gekomen dat zij onder de werking van de strafwet vallen; 12-minners, zoals we ze zijn gaan noemen. Daarom is het in zekere zin logisch en terecht, ook al is dit het resultaat van een amendement, dat de verbinding naar deze voorstadia van crimineel gedrag is gelegd in het wetsvoorstel dat nu voorligt. In een eerder stadium heb ik samen met mijn collega voor Jeugd en Gezin de aandacht gevestigd op het belang om werk te maken van 12-minners. Met een gezamenlijke inspanning van de drie betrokken ministeries waren we daarmee aan de slag gegaan. Voor een specifieke situatie, waar ik straks nader op zal ingaan, is het in mijn ogen zeer zinvol dat er een bevoegdheid voor de burgemeester is gecreëerd.

Ik realiseer mij dat juist de amendering tot een aantal vragen aanleiding heeft gegeven in deze Kamer. De bepalingen die het resultaat zijn van amendering, hebben natuurlijk een andere voorgeschiedenis. Zij zijn niet in consultatie geweest en niet aan de Raad van State voorgelegd, maar uiteraard heeft de Tweede Kamer het recht van amendement. In dit geval hebben we het na beraad en discussie toch zinvol gevonden, hoewel dat niet is voorgescreven voor amendementen en er geen staatsrechtelijke regel is die dat eist, om daarover voorlichting te vragen aan de Raad van State. Ik heb daarop ook gereageerd. Ik hoop en verwacht, in samenhang met wat ik dadelijk nog zal zeggen, dat de zorgen over de bepalingen die door amendementen in dit wetsvoorstel zijn gekomen, worden weggenomen, want dit wetsvoorstel is in zijn geheel in de ogen van het kabinet van belang om tot verbetering te komen. Ook uit de wereld van voetbal heeft de KNVB uitdrukkelijk uitgesproken eraan te hechten dat deze wet tot stand komt. Dat betekent niet dat daarmee vaststaat dat alle wensen vervuld zijn. De KNVB heeft nog wel een paar nadere wensen bij mij en de Kamer neergelegd, maar expliciet niet met de bedoeling om het betere de vijand te laten zijn van het goede dat in dit wetsvoorstel is vervat.

## Hirsch Ballin

Ik zal dadelijk reageren op de moties die zijn voorgesteld. Ik zie ook veel aanknopingspunten in de moties om waar nodig tot een verdere ontwikkeling te komen, zoals ik dadelijk zal toelichten. Dat geldt ook voor de veel aangehaalde beschouwing van de hoogleraren Brouwer en Schilder. Als wat hier wordt gezegd, zou tellen voor de wetenschappelijke citation index, zou 2010 na dit Kamerdebat voor hen niet meer stuk kunnen. Hun suggestie voor gemeentelijke verordeningen staat helemaal niet haaks op het wetsvoorstel. Uit de reactie die een van mijn medewerkers heeft geschreven in een artikel, blijkt wel dat er ook een paar misverstanden zijn, maar belangrijker vind ik eigenlijk dat zij de suggestie hebben gedaan dat de gemeentelijke wetgever verordeningen kan vaststellen die heel goed complementair kunnen zijn ten opzichte van wat in dit wetsvoorstel is vervat.

Naast de bevoegdheden voor de burgemeester, de meldplicht als zelfstandige maatregel en de gedragsaanwijzingen die de officier van justitie kan geven in de regelingen voor de 12-minners, vormen de voorbereidingshandelingen een belangrijk onderdeel van het wetsvoorstel. Hierbij denk ik aan artikel 141a van het Wetboek van Strafrecht. Als we denken aan de mogelijkheid van justitieel ingrijpen in situaties waarin iets wordt opgebouwd dat leidt tot zo ernstige toestanden als we in Hoek van Holland hebben gezien, dan is dit soort strafbepalingen echt van belang. Ik heb al als reactie op de voorlichting gegeven dat voor elke wettelijke bepaling geldt dat daarvan met verstand gebruik moet worden gemaakt.

De heren Hermans en Engels hebben vragen gesteld over de effectiviteit. Als dit wetsvoorstel wet wordt, hebben we zeker betere mogelijkheden om wangedrag tijdens en rond voetbalwedstrijden aan te pakken. In het najaar staan congressen en bijeenkomsten met politie, burgemeesters, gemeenteambtenaren, het OM en de KNVB in de planning, waarbij de invoering van de wet wordt besproken. Een handreiking daarvoor zal zeer kort na de aanvaarding van dit wetsvoorstel, waarop ik hoop, door mijn departement worden afgerond. Wij verwachten dat die handreiking in september gereed is.

De vraag of het voorgestelde artikel 172b past in het wetsvoorstel en of het niet meer een opvoedkundig aspect is dat in een andere context moet worden besproken, beantwoord ik bevestigend. Ik teken hierbij echter aan dat het geen zorgbevel is dat nu wordt ingevoerd. Die term wordt wel eens gebruikt, maar ik acht die onjuist omdat daarmee de suggestie wordt gewekt dat de burgemeester zich inhoudelijk kan bemoeien met de zorg van ouders voor hun kinderen. Dat is niet de bedoeling. Ik hoop ook dat de heer Holdijk, die bijzondere aandacht heeft voor dit punt, namelijk de verhouding van wat de overheid doet en welke taken in het gezin en op school moeten worden uitgevoerd, hiervoor begrip heeft. Het gaat om het corrigeren van wat in de openbare ruimte plaatsvindt, maar daarmee draagt het wel bij aan het creëren van een context waarin opvoeders hopelijk weer hun werk kunnen doen.

Ik ben met de heer Dölle van mening dat de gezinsproblematiek niet met deze maatregel wordt opgelost. De maatregel is daarvoor ook niet bedoeld. Problemen in gezinnen dienen te worden opgelost via hulpverlening; daar zijn andere faciliteiten voor. Deze wet en dit artikel in het bijzonder zijn gericht op het stoppen van aanhoudende groepsgerichte overlast waarin ook

12-minners een rol spelen en waarbij met name het risico bestaat dat zij, als het gedrag niet wordt gecorrigeerd, doorgroeien naar ernstiger vormen van wangedrag en criminaliteit. Ik herinner aan de belangrijke publicatie over "tomorrows criminals" die enkele jaren geleden door een consortium van verschillende universiteiten is gepubliceerd en is gepresenteerd bij de VU. Een van de belangrijkste dingen die ons te doen staan, is dat wij "tomorrows criminals" voor zijn. Wij zien dit wel als een aanvulling op het bestaande instrumentarium en daarom is het mijn ogen vanzelfsprekend dat de burgemeester bij het gebruik van dit nieuwe instrument tevens zal letten op wat er nodig is voor de hulpverlening en eventueel opvoedingsondersteuning.

Tegen deze achtergrond dient de nieuwe bevoegdheid uiteraard met grote zorg te worden toegepast. Dit is niet alleen maar een oproep die ik hier doe in het kader van de bespreking van dit wetsvoorstel, maar ook een eis die in rechte aan het optreden, het doen en laten van de burgemeester wordt gesteld. In zoverre kan naar mijn overtuiging ook een echt bevredigend antwoord worden gegeven op de punten die zijn aangesneden door de Raad van State.

Wetend dat deze vragen zijn opgeworpen in de voorlichting en in het verlengde van de reactie daarop die ik al schriftelijk heb gegeven, heb ik mij nogmaals de vraag gesteld hoe hierin kan worden voorzien. Ik wil daarmee duidelijk maken dat het niet gaat om een soort blanco cheque voor burgemeesters die ook zou kunnen worden gebruikt in situaties of in een mate die niet bedoeld zijn met deze wetgeving. Ik wijs op wat ik in de reactie op de voorlichting van de Raad heb geschreven, namelijk dat de uitoefening van zo'n discretionaire bevoegdheid van de burgemeester altijd aan de eisen van wet en recht is gebonden. Daartoe behoort het vereiste van de evenredigheid, de proportionaliteit, zoals dit is gecodificeerd in de Algemene Wet Bestuursrecht. Daaraan is de burgemeester gebonden en dit hoeft je dus niet in dit artikel 172b te herhalen. De betekenis van een algemene wet is immers dat hij het steeds weer in tientallen of honderden wetten herhalen van die eis van evenredigheid bij de uitoefening van een discretionaire bevoegdheid overbodig maakt. Daarenboven hebben eisen die voortvloeien uit de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en andere vrijheden, rechtstreekse werking in onze rechtsorde uit kracht van de bepaling daarover in het EVRM. Ze behoren dus tot het juridische kader dat in acht moet worden genomen door de burgemeester bij het uitoefenen van deze bevoegdheid. Daarop kan in rechte een beroep worden gedaan, want in bezwaar en beroep wordt het beoordelingskader niet alleen gevormd door artikel 172b, maar ook door de andere rechtsnormen die de burgemeester binden.

Om ook de laatste reden voor zorg weg te nemen, heb ik ook de gedachte op mij laten inwerken die is verwoord in de motie die is voorgesteld door de leden Dölle, Hermans en Bemelmans-Videc. In die motie wordt gevraagd om hetzij nader algemeen verbindende voorschriften – ik wees al op de algemeen verbindende voorschriften die in wet en verdrag zijn neergelegd – hetzij aanwijzingen dat de frictie tussen 172b en 8 EVRM zich niet voordoet. In mijn positieve reactie op deze motie zeg ik dat het wat mij betreft zelfs nog iets breder mag zijn. Het gaat niet alleen om artikel 8 EVRM, maar ook om allerlei andere eisen die in rechte en in goed beleid moeten worden gesteld aan de uitoefening van

## Hirsch Ballin

deze bevoegdheid. Ik heb dan ook het voornemen om een circulaire op te stellen die de burgemeesters tot richtsnoer zal dienen bij het uitoefenen van deze bevoegdheid. Dit zal uiteraard worden afgestemd met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Ik heb daarover deze dagen ook gesproken met de voorzitter van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en ik meld met haar instemming dat zij zonder meer instemt met dit voornemen. Wij zullen dit dus in overleg met de VNG ter hand nemen opdat een goed en in alle opzichten rechtmatig en verstandig gebruik wordt gemaakt van deze bevoegdheid.

Ik denk dan aan de eisen die uit het EVRM voortvloeien: artikel 8 van het EVRM dat onderwerp is van de motie, de eis van de subsidiariteit in verhouding tot andere mogelijk minder ingrijpende maatregelen op basis van vrijwilligheid, de relatie met andere maatregelen om de achterliggende oorzaken van het wangedrag aan te pakken, de duur van het bevel en de eis dat er ook acht wordt geslagen op de informatie die door belanghebbenden, mogelijk ook door reeds aanwezige hulpverleners, naar voren wordt gebracht. Dit geeft als het ware uitwerking aan de eis van evenredigheid en van draagkrachtige motivering die ook uit de Algemene wet bestuursrecht voortvloeit. Ik hoop en verwacht dat ten volle wordt voorzien in hetgeen in de motie wordt gevraagd door het samenspel van de algemeen verbindende voorschriften die naast en in samenhang met artikel 172b gelden en de circulaire die ik in overleg met de VNG zal opstellen.

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): Het Europese Hof en de rechtspraak in de landen van Europa hebben sinds 1950 geworsteld met de uitleg van artikel 8 EVRM, de reikwijdte ervan; wat valt er wel onder en wat niet, waarmee moet je rekening houden. Nu krijgen wij 430 burgemeesters die in een korte tijd moeten beoordelen of deze maatregel effectief en proportioneel is, maar vooral ook in het belang van de ontwikkeling van het kind is, want dat is een van de voorwaarden. De Raad van State heeft dit ook genoemd. Ik vraag mij ernstig af hoe de minister zich dit voorstelt. Ik neem aan dat de meeste burgemeesters niet zo heel erg op de hoogte zijn van de hele rechtspraak over artikel 8 EVRM en dat zij niet allen op de hoogte zijn van wat nu precies in het belang is van de ontwikkeling van deze 12-minners. Hoe verwacht de minister dat dit in de praktijk vorm zal krijgen?

Minister **Hirsch Ballin**: Ik begrijp de vraag van mevrouw Quik goed en ook de achtergrond van die vraag. Zij heeft jarenlang ervaring als kinderrechtster en dus met alle moeilijkheden van de interpretatievragen die zich daarbij voordoen. Dus wat zij zegt over artikel 8 EVRM kan ik heel goed begrijpen uit de optiek van de vragen waarvoor de kinderrechtspraak komt te staan.

Maar ik wil hier wel het volgende aan toevoegen. Hoezeer het ook waar is dat burgemeesters het soort verfijnde juridische beoordelingen niet kunnen maken die de kinderrechtster moet maken, ze hebben van iets anders wel veel verstand: van problemen van overlast, eventuele crisissituaties, veroorzaakt door jeugdigen. Daarom krijgen zij een ander type bevoegdheid dan de kinderrechtster: verder reikende bevoegdheden, waaronder de ondertoezichtstelling. En daarom krijgen zij met dit wetsvoorstel de bevoegdheid om een tijdelijke maatregel

te nemen, die in een acute situatie kan voorzien. Voor de betekenis in concrete gevallen is nu juist die circulaire van belang: die geeft hun houvast, zodat burgemeesters in mogelijk crisissituaties niet een soort eigen studie hoeven te maken van hetgeen artikel 8 meebrengt. Zo'n circulaire is hierbij behulpzaam.

De heer **Engels** (D66): Voorzitter. De minister is begonnen met een van de moties van collega Dölle over de 12-minners. Ik wil een vraag stellen om greep te krijgen op de materie. In de motie staat dat het empirische materiaal dat ten grondslag ligt aan de analyse van de problematiek van de 12-minners, onvoldoende is. Dit blijkt ook uit de memorie van antwoord, waarin staat dat we over aard, omvang en gevolgen eigenlijk te weinig weten. Vervolgens staat er dat er een evaluatie zou moeten komen en dat aandacht zou moeten worden besteed aan de vraag of de bepaling na enige tijd nog noodzakelijk is. Ik zie hierin al een eerste tegenstrijdigheid. Mijn eenvoudige benadering is deze: als er onvoldoende empirisch materiaal is, is er dus te veel twijfel om zo'n maatregel überhaupt in de wet op te nemen, en weet je van tevoren dat het weinig zinvol is om eerst uit te gaan van de situatie dat iets noodzakelijk is, terwijl later zou kunnen blijken dat het niet noodzakelijk was. Het is dus absoluut niet consistent. Ik denk dat het voorbarig is om nu vooruit te lopen, met allerlei circularies over de uitleg van deze bepaling. Primair moet de vraag zijn: is het beslist nodig om een maatregel als deze in te zetten om minder overlast in de publieke ruimte te bereiken? Ik heb dit ook in mijn bijdrage aangegeven.

Minister **Hirsch Ballin**: De uitleg van de motie is niet aan mij. De beweegredenen voor de motie komen in de overwegingen tot uitdrukking. Ik heb geleerd dat de regering bij een ingediende motie de vraag moet stellen of ze met het dictum uit de voeten kan. Uiteraard moeten wij iedereen zijn eigen overwegingen gunnen die leiden naar conclusies; als de conclusies maar worden gedeeld. Hierbij wil ik overigens aantekenen dat ik denk dat met de toespitsing van wat ik heb gezegd over de manier waarop de motie kan worden uitgevoerd, tegelijk iets is gezegd over de goede verhouding tussen het middel en de situaties waarvoor het is voorzien. In mijn antwoord ben ik dan ook niet begonnen met het dictum van de motie, maar met de achtergrond van de bepaling en de problemen die zich juist voordoen met de 12-minners. Het ene staat dus niet los van het andere.

De heer **Dölle** (CDA): Over de motie wil ik nog het volgende zeggen. De ene vraag is of bepaling 172b op dit moment noodzakelijk is om te voorkomen dat kinderen tot en met 11 jaar de openbare orde verstoren. Dat betreft de opportuniteit van de bepaling. Het CDA heeft daarover twijfels en heeft dat ook gezegd. Daarom vragen wij in de motie in ieder geval om in de evaluatie na twee jaar afzonderlijk aandacht te besteden aan de vraag of 172b op dat moment adequaat is en empirisch onderbouwd, en gehandhaafd zou moeten worden. De tweede vraag is als volgt: gegeven de bepaling, en het feit dat die moeilijk kan worden verwijderd of genoveleerd, kan de toepassing van de bepaling dan zodanig zijn dat de gevreesde frictie waarover ook de Raad van State het heeft, zich niet voordoet? Dat zijn twee verschillende zaken.

## Hirsch Ballin

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): Ik wil de minister vragen of hij nog komt te spreken over de noodzaak. Wij hebben een aantal alternatieven aangedragen die op dit moment beschikbaar zijn en natuurlijk medebepalend zijn voor de vraag of voor deze maatregel een noodzaak bestaat.

Minister **Hirsch Ballin**: De bepaling kan niet los worden gezien van het toepassingsbereik van de bepaling. Daarover heb ik het een en ander gezegd. Het toepassingsbereik wordt mede bepaald door andere algemeen verbindende voorschriften; die van de Algemene wet bestuursrecht en het EVRM in het bijzonder. Voor de waarde van deze bepaling geldt al evenzeer wat de heer Dölle net naar voren bracht: die kun je niet los zien van hetgeen waarvoor je de bepaling echt zult gebruiken. Die situaties zijn er echt wél. Dus als u mij zou vragen of ik het wetsvoorstel even goed zou vinden, of nog beter, zonder deze bepaling, zou mijn antwoord nu "nee" zijn. Als het amendement niet was aangenomen – door ons was het ontraden omdat wij er een aantal zorgen over hadden, maar het is aan de Tweede Kamer om te bepalen of zij een amendement aanneemt – waren wij met een ander voorstel op dit punt gekomen. Dat kunt u ook afleiden uit de brief die ik daarover met collega Rouvoet heb gestuurd aan de Kamer, evenals aan de nadere standpuntbepalingen van mijn collega's Ter Horst en Rouvoet en mijzelf. Binnen onze staatsrechtelijke verhoudingen past dat een wetsvoorstel kan worden geamendeerd. Als mij nu de vraag werd gesteld of ik dit amendement liever kwijt dan rijk zou zijn, is mijn antwoord: nee, ik zou dit niet kwijt willen zijn. Het zou mij namelijk onmiddellijk voor de noodzaak plaatsen om, inmiddels met een paar jaar achterstand, een andere bepaling voor te stellen voor 12-minners.

Ik verwijs hiervoor ook naar de gesprekken die ik recent heb gevoerd met de Bureau's Jeugdzorg Den Haag en Zuid-Holland. Wij zijn daarbij uitgebreid ingegaan op de casuïstiek rond precies deze jongelui en deze doelgroep. Wij zijn ingegaan op de maatregelen die kunnen worden getroffen met betrekking tot ondertoezichtstelling, die kunnen worden getroffen door de vroegere collega's van mevrouw Quik. Wij zijn ingegaan op de mogelijkheden van vrijwillige zorg. Hun antwoord op mijn vragen daarover was: wat nu als de vrijwilligheid niet standhoudt, of als die er geheel niet is, en de heel uitgebreide procedure die geldt voor ondertoezichtstelling, evenals de toetsing door de rechter, te zwaar geschat is? In dat geval zou zo'n bevoegdheid goed zijn, zou het goed zijn als ergens een interventiemogelijkheid voor de burgemeester bestaat als deze, met haar beperkte tijdsduur. Ik stel mij volledig open voor de wens tot evaluatie daarvan; het is inderdaad iets nieuws en iets bijzonders. Die evaluatie zullen wij dus doen, voor zover vallend in het kader van deze bevoegdheidsuitoefening. Maar een en ander betekent niet dat wij het nu als iets overbodigs zien, integendeel.

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): Ik heb respect voor de loyaliteit waarmee u dit amendement verdedigt. Wij hebben aangegeven dat we niet voor het eerst zien dat dit soort jongeren de boel verstoren en dat er een maatregel moet worden getroffen; die jongeren zijn natuurlijk al heel lang in beeld. Voor die situaties is jaren geleden het justitiële casusoverleg tot stand gebracht. Inmiddels hebben wij de Veiligheidshuizen, die goed functioneren. Naar mijn overtuiging horen dit soort zaken

dáár thuis. Daarmee heb je ook een breder spectrum dan alleen met de burgemeester, die iets moet omdat er nu eenmaal een verstoring van de openbare orde is. Er zit immers een wereld achter en die wereld moet worden bekeken. U stelt in uw stukken dat jeugdzorg en raad ook moeten kijken. Ja, daarvoor zijn er nu net die Veiligheidshuizen en het justitiële casusoverleg. Ik begrijp dus nog steeds niet de noodzaak om ook weer de burgemeester een bevoegdheid te geven. Als die instellingen, de Veiligheidshuizen, het justitiële casusoverleg, de ots, niet goed werken, vind ik dat zij elkaar daarop moeten aanspreken, en niet dat wij wéér een nieuwe bevoegdheid voor maatregelen moeten geven, met nog wéér een nieuwe persoon die zich ermee gaat bemoeien. Graag hoor ik uw mening daarover.

Minister **Hirsch Ballin**: Het gaat ook niet om een nieuwe persoon of instantie die los van de anderen werkt. De burgemeester respectievelijk de ambtenaar die de burgemeester vertegenwoordigt, maakt deel uit van het overleg in de Veiligheidshuizen. Het gaat dus precies om de situatie die mevrouw Quik schetst, waarin kan worden besproken of de goede maatregel is of dat het vrijwillig kan. Als noch het een noch het ander kan en er wel iets moet gebeuren, dan moet er iemand aan de tafel in het Veiligheidshuis zitten die de vereiste bevoegdheid heeft. Als het om strafrechtelijk ingrijpen gaat, kan dat de officier van justitie zijn. Zoals mevrouw Quik weet, bestaat die bevoegdheid niet bij 12-minners. Bij het overleg in de Veiligheidshuizen komt het erop aan dat minstens één functionaris om de tafel zit die de vereiste bevoegdheid heeft om tot handelen over te gaan.

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): De laatste keer en dan laat ik het erbij. Bij die overleggen zit de Raad voor de Kinderbescherming, die telefonisch een voorlopige ots kan vragen. Die wordt op de dag zelf telefonisch afgegeven. Als dit niet werkt, dan moet daaraan worden gewerkt. Er moet dan niet maar een nieuwe maatregel worden genomen. Dat is in elk geval mijn mening.

Minister **Hirsch Ballin**: Uit de praktijk blijkt dat het bestaande stelsel van bevoegdheden een lacune heeft op precies dit punt. Om in die lacune te voorzien, hebben we de problematiek van de 12-minners moeten agenderen. Als het allemaal prima liep – zoals mevrouw Quik lijkt te denken – zou die brief over de 12-minnersproblematiek er niet zijn geweest en zouden we geen jongeren hebben die hun criminele carrière feitelijk zijn begonnen ruim voordat zij 12 jaar waren. Er is echt een behoefte om in het overleg binnen de Veiligheidshuizen – mevrouw Quik waardeert dit terecht – hierin te voorzien. Dit gebeurt niet ongebreideld; vandaar de behoefte aan de inkadering. Er is echter wel iets aan de hand in Nederland.

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): De burgemeesters die ik heb gesproken, zijn nog nooit op het idee gekomen om in overleg te treden met de Raad voor de Kinderbescherming. Het gaat allemaal – dat geldt voor de hele jeugdzorg – om samenwerking. Als je weer een nieuwe instantie introduceert, zal je die samenwerking nooit van de grond krijgen. Instanties moeten elkaar aanspreken, en als dat niet werkt, dan moet daarop worden gefocust om deze problematiek goed aan te pakken. Dat is mijn overtuiging, maar ik houd er nu maar over op.



## Hirsch Ballin

Minister **Hirsch Ballin**: De burgemeester is geen nieuwe instantie. Hij heeft al een taak en is al vertegenwoordigd in het veiligheidsoverleg. Hij heeft in dezen dus een rol die er al is en die wordt gecompleteerd met deze bevoegdheid in het tussenveld van waar de ots kan worden toegepast en waar de vrijwilligheid nog voldoende is.

De heer Hermans heeft een vraag gesteld over de verantwoordings- en informatieplicht van de burgemeester. Die ligt in het verlengde van wat ik zojuist heb gezegd. Ook voor deze bevoegdheden geldt de verantwoordingsplicht. Bij de rol die de burgemeester speelt in de gecoördineerde aanpak van de veiligheidsproblematiek, heeft deze verantwoordingsplicht ook een bredere betekenis, uiteraard waar nodig met verwijzing naar het driehoeksoverleg en het overleg in de Veiligheidshuizen.

De heren Dölle, Engels en Hermans hebben het begrip openbare orde aan de orde gesteld. Professor Brouwer heeft erover geschreven. Met de onzekerheid in de jurisprudentie valt het misschien toch wel mee. De Hoge Raad heeft meermalen uitgesproken dat de veelheid aan verschijningsvormen waarin de verstoring van de openbare orde zich kan voordoen, weliswaar een zekere ruimte in de delictomschrijving onvermijdelijk maakt. Het gewone spraakgebruik maakt echter naar de mening van de Hoge Raad voldoende duidelijk welke gedragingen op de weg zijn verboden en strafbaar zijn gesteld, ook als het element openbare orde daarvan deel uitmaakt. In het arrest van 30 januari 2007 heeft de Hoge Raad nog eens herhaald dat de vraag of sprake is van een verstoring van de openbare orde, moet worden beantwoord aan de hand van het normale spraakgebruik, met inachtneming van de specifieke omstandigheden van het geval. Het zou moeten gaan om een verstoring van enige betekenis van de normale gang van zaken. Vandaar dat ook in de APV-bepaling die in 2007 in het arrest aan de orde was, dit een geoorloofd onderdeel van een strafrechtelijke delictomschrijving werd geacht. Dat daarbij ook plaatselijke factoren een rol spelen, waarbij Urk en Amsterdam of Rotterdam als referentiepunten werden genoemd, zal ik uiteraard absoluut niet ontkennen. Dit is ook een van de redenen dat wij met dit soort begrippen in intelligente wetgeving werken; anders zou de wetgeving tot een onbruikbare detaillering moeten afdalen.

Dan de breedte van de vormen van overlast, zoals van degenen die in de openbare ruimte zich niet beperken tot toiletgebruik en van chronische kabaalmakers. De heer Dölle wijst terecht op de verscheidenheid van de fenomenen die we als overlast aanduiden. De evenredigheid zoals gecodificeerd in artikel 3.4, tweede lid, brengt met zich mee dat de ernst van het wangedrag medebepalend is voor de maatregel die kan worden getroffen. Artikel 172a bevat een uitputtende regeling voor het opleggen van een gebiedsverbod voor langere duur. Dit staat niet in de weg van het regelen van korter durende gebiedsontzeggingen van ten hoogste acht tot twaalf weken in de APV. Gemeenteraden kunnen dus, zoals ik in mijn inleiding al zei, ook nog de goede raad van Brouwer en Schilder ter hand nemen.

Een stadionomgevingsverbod kan krachtens de APV worden opgelegd voor een periode van ten hoogste twee jaar. Een stadionomgevingsverbod is echter van een andere orde dan een gebiedsverbod zoals bedoeld in artikel 172a. Het is slechts eens in de paar weken gedurende hooguit enkele uren van toepassing voor een

heel beperkt gebied. Het wetsvoorstel heeft dan ook geen gevolgen voor de mogelijkheid krachtens de APV een stadionomgevingsverbod op te leggen.

Interessant is de verwijzing van de heer Dölle naar de jurisprudentie waarin is bepaald dat de burgemeester niet mag teruggrijpen op de lichte bevelsbevoegdheid van artikel 172, derde lid als de APV bepalingen omtrent het opleggen van gebiedsontzeggingen bevat. Voor artikel 172a geldt dit niet. Uit de aanhef van het eerste lid blijkt dat de burgemeester gebruik kan maken van zijn bevoegdheden ingevolge dit artikel, ook als de APV bepalingen bevat omtrent het opleggen van gebiedsontzeggingen ter handhaving van de openbare orde.

De heer **Hermans** (VVD): In mijn inbreng heb ik aangegeven dat het wetsvoorstel ten aanzien van preventie en herhaald gedrag de burgemeester de gelegenheid geeft tot. Als er echter tussen de ene en de andere gemeente geen goede gegevensuitwisseling is, is de bepaling die er ligt sowieso erg zwak. Verder heb ik het voorbeeld gegeven van burgemeesters in Groningen en Rotterdam. Als de burgemeester van Groningen zijn collega in Rotterdam laat weten dat een bepaalde supporter bij hem een stadionverbod heeft gekregen, kan de burgemeester van Rotterdam zeggen: dat neem ik over. Dit gebeurt dan voordat er sprake is geweest van ernstige overlast ten aanzien van de openbare orde in Rotterdam. Is dat wel mogelijk op basis van het wetsvoorstel zoals het hier ligt?

Minister **Hirsch Ballin**: Ja, de burgemeesters kunnen ook rekening houden met wat zich in andere gemeenten heeft voorgedaan.

De heer **Hermans** (VVD): Dan wordt "openbare orde" dus niet specifiek lokaal bepaald maar heeft het een landelijk karakter.

Minister **Hirsch Ballin**: De aantasting van de openbare orde manifesteert zich per definitie in de lokale situatie. Of de betrokkene een gevaar veroorzaakt voor de openbare orde, kan worden afgeleid uit gedragingen die ook elders hebben plaatsgevonden. Dit veronderstelt – dat stelt de heer Hermans terecht – dat er voldoende informatie-uitwisseling is. Op dat punt is er gelukkig het een en ander in beweging gekomen. Zoals bekend, is dat een enigszins moeizame geschiedenis geweest en zijn nog niet alle problemen weggenomen. Het is ook iets wat bij een verdere ontwikkeling van het politiebestede aandacht zal moeten krijgen. Met instrumenten zoals BlueView is de mogelijkheid om hierover informatie te verkrijgen aanzienlijk verbeterd.

De heer **Hermans** (VVD): Als je de zaak krachtiger wilt maken – dit komt ook aan de orde in de ook door ons ondertekende eerste motie – ten aanzien van het daadwerkelijk kunnen optreden tegen voetbalhooligans, is het uitdrukkelijk opnemen in de wet van wat onder openbare-ordeverstoring wordt verstaan bij voetbalgerelateerde activiteiten volgens de minister dus niet nodig. Het kan dus niet worden afgedaan met: het is een specifieke lokale situatie die dit niet mogelijk zou maken.

Minister **Hirsch Ballin**: Ik sta open voor een verdergaande benadering; ik kom dadelijk nog op die andere motie. In de huidige situatie openbaart de "openbare

## Hirsch Ballin

orde" zich in de lokale situatie. Of er een bedreiging, een gevaar voor de openbare orde is, kan mede worden afgeleid uit gedragingen die zich elders hebben voorgedaan. Juist bij mobiel hooliganisme is dat van groot belang.

De heer **Dölle** (CDA): Mag ik de minister nog iets vragen, terugkomend op een eerder punt? De minister zegt terecht, lijkt mij, dat de openbare orde iets is wat naar gelang van de omgeving wordt ingevuld. Tijdens carnaval is de openbare orde iets anders dan op zondagmiddag en in een dorp kan de openbare orde iets anders zijn dan in een stad enzovoorts. Wij hebben gevraagd of het desondanks niet mogelijk is om "openbare orde" iets meer te expliciteren. In de huidige situatie is dat niet zo van belang. Als de burgemeester zegt: de openbare orde is in het gedrang en ik geef bevel om zus of zo te handelen, artikel 172, lid 3 Gemeentewet, dan gebeurt dat. In dit wetsvoorstel wordt echter aan overtredingen betreffende de openbare orde een aantal vergaande gevolgen verbonden, zoals gebiedsverbod voor het winkelcentrum of een samenscholingsverbod of een meldplicht. Dan lijkt het mij toch van belang dat een burger op voorhand enig idee heeft van wat een overtreding betreffende de openbare orde in de gemeente en in de context in kwestie inhoudt. Ik zeg het wat verbrokkeld, maar ik neem aan dat de minister begrijpt wat ik bedoel. Het wordt dwingender om meer duidelijkheid te krijgen over wat openbare orde is en wat de overtreding daarvan dus voorstelt, als de gevolgen die daaraan verbonden zijn, veel zwaarder zijn dan tot op de dag van vandaag het geval was.

Minister **Hirsch Ballin**: Wat de heer Dölle beschrijft, is voor een deel de geschiedenis van de ontwikkeling van het strafrecht in verhouding tot de handhaving van de openbare orde. Ik heb daar in een vroegere functie weleens wat over geschreven. Ik zeg dit niet om erover te klagen dat de heer Dölle uitsluitend publicaties van Brouwer en Schilder aanhaalt. In de ontwikkeling van het begrip "openbare orde" van het politierecht van de 19de eeuw naar een stelsel van uitgewerkte normen van strafrecht heeft het rechtsstatelijke vereiste van de voorzienbaarheid van sancties een belangrijke rol gespeeld. Die ontwikkeling moeten wij niet als het ware proberen te herhalen. Het gaat hier juist om de vereiste flexibiliteit in de situationele bepaaldheid van de openbare orde, die tot beperkte ordebeschermende maatregelen aanleiding geeft als er zwaarder geschut moet worden ingezet – ik noem bijvoorbeeld het wetsvoorstel dat in consultatie is over de door de rechter op te leggen gebiedsverboden van langere duur – dan gelden hogere eisen voor de bepaaldheid van de gedragingen.

Dan kom ik uit op een ander punt dat door de heer Dölle is aangehaald, namelijk de meldplicht. Het antwoord op zijn vraag over de oudejaarsnacht is: ja, voor oudejaarsnacht kan een meldplicht worden opgelegd. Ook het voorbeeld dat de heer Dölle gaf – elk uur melden van 22.00 uur 's avonds tot 6.00 uur 's ochtends – is theoretisch mogelijk, maar dan zeg ik ook echt theoretisch. De vraag is namelijk of de dreiging van ernstige verstoring van de openbare orde zodanig is dat een plicht om zich ieder uur te melden voor een periode van acht uur, proportioneel zou zijn. Die vraag zou een burgemeester moeten overwegen, als al kan worden

aangetoond dat het noodzakelijk is, gelet op de mate van recalcitrantie van de betrokkene.

Op de tweede vraag, namelijk of de meldplicht überhaupt 's nachts kan worden opgelegd, is het antwoord ja, als het gaat om mensen van wie wij weten dat hun levenswijze meebrengt dat dit soort situaties juist 's nachts moet worden voorkomen. In dat soort gevallen moet je de dagrust van betrokkene niet verstoren met het opleggen van een overbodige meldplicht.

De heer **Dölle** (CDA): Oudejaarsnacht, dat weet ik nog van vroeger, is per definitie een nacht waarin veel – mag ik het noordelijk zeggen – onvoeg plaatsvindt. Wil je daadwerkelijk in de Friese Wouden of elders geronmeerde ruzie- en herriemakers van de straat houden, dan moet je ze zich laten melden om 0.00 uur, om 1.00 uur, om 2.00 uur, om 3.00 uur. Dan is in die streken ongeveer het hoogtepunt, dus moet je ze laten terugkomen om 4.00 uur en om 5.00 uur, want anders heeft het geen nut. Toch zit er iets merkwaardigs aan als het, bijvoorbeeld bij Koninginnenach hier in Den Haag of op andere steeds vaker voorkomende nachtelijke festiviteiten elders, voor iemand mogelijk is om zich om het uur te melden. Wat als zo iemand nu bijvoorbeeld gewoon wil gaan slapen, om eens wat te noemen? Ik zoek hier geen grappen of iets dergelijks, maar zeg dit om duidelijk te maken dat het verwijt van de Raad van State dat de meldplicht iets onbestemds heeft, niet helemaal uit de lucht is komen vallen. Dit zijn een paar extreme voorbeelden.

Minister **Hirsch Ballin**: Tja, iets onbestemds ... Als je alles in geheel te preciseren regels zou proberen vooraf vast te leggen, dan zouden we komen tot gedetailleerde én onbruikbare én niet-doeltreffende wetgeving en dat lijkt mij echt niet het betere alternatief.

Ik men dat ik hiermee eigenlijk ook al op de hoofdpunten ben ingegaan die door Brouwer en Schilder zijn aangesneden. Mochten er nog specifieke punten zijn die ik over het hoofd heb gezien, dan zal ik daar uiteraard graag in tweede termijn op terugkomen.

Het lijkt mij het beste dat ik nu overga naar de andere motie die door de leden Dölle, Hermans en Bemelmans is voorgesteld en waarin de mogelijkheid wordt geopperd, enigszins spiegelbeeldig aan de zorg dat het wetsvoorstel te ver zou gaan, dat er bij de evaluatie ook kan blijken dat het wetsvoorstel niet ver genoeg gaat. Bij een open houding ten opzichte van een evaluatie moet je inderdaad rekening houden met beide mogelijkheden. Het kan zijn dat er bevoegdheden zijn gegeven waaraan bij nader inzien geen behoefte bestond, maar ook dat er bevoegdheden niet zijn gegeven waaraan bij nader inzien wel behoefte bestaat. Mij staat uiteraard een "open mind" voor ogen bij de evaluatie. Het is wat mij betreft zeker mogelijk om daarbij te kijken naar verdergaande maatregelen. De heer Dölle noemde dat "de Engelse elementen". Het is zeker interessant om te kijken naar Engeland, omdat daar over een tijdspanne van enkele jaren de situatie met betrekking tot het voetbalvandalisme sterk is verbeterd. Het is desalniettemin goed om het te zien in verhouding tot het gehele stelsel van de Nederlandse wetgeving. Wanneer in de evaluatie zou blijken dat er dingen zijn die aan de orde moeten komen, dan lijkt mij dat prima, inclusief de Engelse elementen. Ik zou dus heel goed uitvoering kunnen geven aan de

## Hirsch Ballin

tweede motie van de leden Dölle, Hermans en Bemelmans.

Dat raakt een punt dat door de heer De Vries is aangesneden en dat eigenlijk de strekking heeft dat je ook niet moet wachten tot evaluaties met het beoordelen of er adequaat wordt gereageerd op de bestaande situatie. Hij heeft gevraagd om het monitoren van de toepassing van de wet, van de toereikendheid, maar dus ook van de toepassingssituatie ten aanzien van de bevoegdheden die nieuw worden gegeven. Dat lijkt mij een goede gedachte. Ik wil dat graag toezeggen. Monitoren betekent dat we de communicatie met de toepassende instanties – dat zijn aan de ene kant de gemeenten en aan de andere kant het OM – volgen, terwijl het materiaal voor de systematische evaluatie nog wordt verzameld. Een evaluatie is een systematische studie, monitoren betekent dat het verloop van toepassing van de wet niet op zijn beloop wordt gelaten totdat het moment van de evaluatie gekomen is.

De ervaringen van de afgelopen jaren hebben geleerd – dat zei ik al in de inleiding van mijn beantwoording – dat hoewel de criminaliteit over het geheel genomen is teruggelopen, juist het punt van de overlast helaas die positieve ontwikkelingen nog niet, of in ieder geval nog niet in die mate, laat zien. Wij houden uiteraard regelmatig contact met de Veiligheidshuizen. Tot nu toe is er de rapportage in het kader van het project Veiligheid begint bij Voorkomen geweest. Die heb ik met enige regelmaat aan het parlement doen toekomen. Het was een project voor deze kabinetsperiode. Dat wordt dus afgesloten nu deze kabinetsperiode vervroegd wordt afgesloten. Er zal echter ongetwijfeld – ik denk dat ik in dit opzicht niet op een ongewenste manier vooruitloop op wat het nieuwe kabinet te doen staat – een nieuw programma komen ter bestrijding van overlast en criminaliteit in de openbare ruimte. Daar kan niemand aan twifelen. Als ik het politieke spectrum in deze Kamer zie, dat weliswaar niet zo breed is als dat in de Tweede Kamer, denk ik dat er geen twijfel over kan bestaan dat dit deel uitmaakt van een nieuw kabinetsprogramma. Dat betekent dat, net zoals bij het project Veiligheid begint bij Voorkomen het geval is geweest, ook periodiek zal moeten worden gerapporteerd over de ontwikkelingen op dit terrein. Het lijkt mij goed, passend en voor de hand liggend dat het monitoren waar de heer De Vries over sprak daar deel van uit maakt.

De heer **De Vries** (PvdA): Ik ben blij met deze toezegging van de minister. Het lijkt mij ook van belang in het licht van de constante stroom van informatie die betrokkenen toch met elkaar zullen willen uitwisselen. Als de minister met de VNG tot een nadere invulling komt van wat er gedaan kan en moet worden op basis van deze wet, is het toch van belang dat men daar aan gewend raakt en met elkaar ervaringen uitwisselt. Ik denk dat het monitoren daarin een heel nuttige functie kan vervullen.

Minister **Hirsch Ballin**: Dat denk ik ook. Ik zei al dat ik een dezer dagen een gesprek had met de voorzitter van de VNG, mevrouw Jorritsma. Daarin kwam de circulaire aan de orde. Wat ook in de orde kwam in ons bilaterale contact, was de vraag hoe verder te gaan met het nationale Veiligheidsberaad. De nieuwe situatie en de ontwikkelingen in het politiebesteden zullen aanleiding geven om over een nieuwe vorm van het Veiligheidsberaad na te denken. Dat zullen wij ook doen, in een

samenspel tussen BZK, Justitie en de VNG. Dat beraad lijkt mij de goede plaats om te spreken over de wijze waarop die circulaire wordt toegepast. Ook op dit punt bevestig ik dus graag wat de heer De Vries net zei. Ik zal dat ook meenemen in het overleg over de nieuwe inrichting van het Veiligheidsberaad.

De heer Holdijk vroeg waarom bij de gedragsaanwijzing is gekozen voor de officier van justitie en niet voor de rechter-commissaris. Vooruitlopend op de berechting van de verdachte en de behandeling van de strafzaak ter zitting kan de officier van justitie de gedragsaanwijzing geven. Het is een vrijheidsbeperkende maatregel met een beperkt karakter. Daarom is de rechter-commissaris in dit stadium niet nodig. Er is bovendien een beroepsmogelijkheid bij de rechtbank, die zo spoedig mogelijk beslist. Indien nodig, is betrokkenheid van de rechter voorzien. De bevoegdheid van de officier van justitie is van belang in het geval van strafbare feiten waarvoor geen voorlopige hechtenis is toegelaten dan wel waarvoor geen gronden voor voorlopige hechtenis zijn. Verdergaande maatregelen, zoals een gebiedsverbod zoals bedoeld in het wetsvoorstel dat nu in consultatie is, moeten zeker aan de rechter worden voorbehouden. In die zin heb ik het wetsvoorstel toegelicht. Ik heb het aangekondigd naar aanleiding van de problemen met de openbare orde die zich in Gouda voordeden. De heer Holdijk zal zich die situatie herinneren. Die problemen waren voor mij de directe aanleiding om deze verder vrijheidsbeperkende maatregelen, die dus in handen van de rechter liggen, aan te kondigen.

De heer Dölle heeft mij uitgedaagd tot een reflectie over een onderwerp dat niet geringer is dan artikel 148a, de Wet openbare manifestaties, de vrijheid van demonstratie uit de Grondwet, het EVRM en het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. Ik denk dat een echt grondig en volledig antwoord de kaders van dit debat van vanavond zou opblazen. Ik wil desalniettemin een enkele opmerking maken naar aanleiding van deze uitdagende vraag. Wanneer via internet, mobiele telefoon en vergelijkbare instrumenten tot instantdemonstraties wordt opgeroepen – wij weten uit ervaring dat dit voorkomt, dus het voorbeeld van de heer Dölle is realistisch – die al dan niet op de wijze zoals vastgelegd in de Wet openbare manifestaties zijn gemeld, is dat op zichzelf geen aanleiding om een opsporingsonderzoek te starten naar het voorbereiden van geweldpleging. Als een aangemelde demonstratie als bedoeld in de Wet openbare manifestaties wordt overgenomen door rabiate elementen, zoals in het voorbeeld van de heer Dölle het geval was, is er eerder sprake van een kwalijke ontwikkeling nadat is opgeroepen tot een demonstratie. Deze bepaling sluit voorwaardelijke opzet inderdaad niet uit. Het komt mij voor dat in een situatie waarin tot een vredelievende demonstratie wordt opgeroepen de organisatoren daarvan niet kan worden verweten dat er wellicht elementen zijn die zich los van hen manifesteren met gewelddadige intenties. Dat moet uiteraard op grond van de feiten en omstandigheden in concreto worden beoordeeld. Als de politie informatie heeft dat personen die bekend zijn als hooligan groepen mobiliseren voor een treffen in een situatie als deze, leidt dat tot een verdenking die in de hypotheses waarover wij spreken niet al vervat is in het oorspronkelijke vreedzaam organiseren van een organisatie.

## Hirsch Ballin

Artikel 9 van de Grondwet garandeert het recht op vergadering en betoging. Dat heeft uitwerking gekregen de Wet openbare manifestaties, behoudens de verantwoordelijkheid volgens de wet. Volgens artikel 11 van het EVRM en volgens artikel 21 van het IVBPR moet deze beperking van het grondrecht voldoen aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Dat is in deze situatie per definitie van toepassing, ook in verhouding tot de strafbepalingen.

De vraag over de capaciteit van de politie van de heer Hermans in verband met het voorziene artikel 172b zou ik willen beantwoorden met een verwijzing naar wat ik net zei over de gebleken behoefte om in het gat te voorzien, uiteraard op de manier die voorzien zal zijn in de circulaire. Dat betekent dat de capaciteit die de politie al inzet een nuttige bestemming kan vinden. Natuurlijk zijn er soms bepaalde extra inspanningen nodig. Daar staat tegenover dat in het preventieve effect een vermindering van het beslag op de politiecapaciteit gelegen zal zijn.

De heer Vliegthart heeft verwezen naar de Raad voor de Kinderbescherming. Ik ben in dialoog met mevrouw Quik eigenlijk al enigszins ingegaan op dit punt. Het voorgestelde artikel 172b voorziet juist in de situatie waarin volgens de Raad voor de Kinderbescherming ondertoezichtstelling niet of nog niet aan de orde is. Het is zeker van belang om deze dingen in samenhang met elkaar te bezien.

De heer Holdijk stelde een vraag over artikel 141a, dat de voorbereiding van een strafbaar feit waarop een straf van minder dan acht jaar is gesteld strafbaar stelt. Bij afwijking op dit punt van wat conform het Wetboek van Strafrecht gebruikelijk is, kan de mogelijkheid van toepassing van opsporingsbevoegdheden toch niet doorslaggevend zijn, zo vroeg hij. Ik deel de opvatting van de heer Holdijk dat de wetgever zeker niet te lichtvaardig voorwaarden neerwaarts moet bijstellen. Dat moet in het algemeen bij ons wetgevingsbeleid worden onderkend. Onder omstandigheden kan dit wel het geval zijn. Een van de meest extreme voorbeelden is de overval op het supportershok van de club ADO Den Haag. Recent werd deze bevoegdheid ook echt gemist in de aanloop naar de rellen in Hoek van Holland. Dat moeten wij zeker in gedachten houden. Ik verwees daar al even naar in mijn inleiding. Dat heeft ook geleid tot de behoefte die onder andere vanuit de politie en het openbaar ministerie tot ons is gekomen en die aanleiding heeft gegeven om deze bepaling verstandig te achten en in de huidige situatie noodzakelijk.

Ik hoop dat ik hiermee de vragen die in de eerste termijn zijn gesteld, heb beantwoord. Ik zal graag in de tweede termijn ingaan op wat nog verheldering behoeft.

□

De heer **Hermans** (VVD): Voorzitter. Ik dank de minister voor zijn beantwoording. Ik denk dat er een heleboel verduidelijking is gekomen. Het blijft een feit dat de twee moties die door ons medeondertekend zijn in ieder geval een goede weg bieden om te kijken – dat hoeft niet pas na twee jaar, dat kan lopende de komende formatie – of er een noodzaak is tot aanpassing van de wetgevingsgeschiedenis.

Wat mij opvalt bij het punt van de 12-minners is dat de minister een aantal randvoorwaarden formuleert voor de toepassing. In ieder geval is het feit dat dit gaat over

het corrigeren van wat in de openbare ruimte plaatsvindt voor mijn fractie van zeer grote betekenis. Het gaat niet om iets wat achter de voordeur plaatsvindt.

Ten tweede moet dit in verband worden gebracht met de gebruikmaking van aangedragen bevoegdheden ten opzichte van andere mogelijkheden die er zijn om dit probleem te kunnen gaan oppakken.

Ten derde is het ook van belang om de effectiviteit van de maatregel goed in de gaten te houden. Levert dit ook inderdaad datgene op wat wij uiteindelijk met het amendement bedoeld hebben?

Het is mij opgevallen dat de minister aanvankelijk het amendement in de Kamer ontraadde, terwijl hij nu zegt blij te zijn dat het er uiteindelijk in staat. Over artikel 8 EVRM hebben wij opmerkingen gemaakt; daarover zal ik nu niet meer beginnen. Het is wel interessant dat het wetsvoorstel zoals door het kabinet ingediend op dit punt mede gebaseerd moet zijn geweest op de notitie over de strenge aanpak van overlast door 12-minners. Het is opvallend dat daarin schijnbaar geen gronden werden gevonden om te komen tot een bepaling zoals die nu door het amendement-Kuiken wel is opgenomen.

Daarmee blijft mijn punt over dat de argumentatie waarop het gebaseerd is in ieder geval onvoldoende onderbouwd is om zo'n zware bepaling ook daadwerkelijk in de wet op te nemen. Dat is wat ik in mijn eerste termijn heb aangegeven. Ook wij weten wel dat er sprake is van 12-minners en dat de start van criminele carrières plaatsvindt. Dus dat je daaraan iets doet, ja, maar ik vind het te makkelijk om te zeggen: ik ben blij dat het er nu in geamendeerd is. De argumentatie op grond waarvan het had moeten gebeuren, had beter moeten worden onderbouwd.

Een tweede feit dat speelt, is een opmerking die de minister aan het einde van zijn betoog maakte over de capaciteit die hiervoor moet worden ingezet door de politie in algemene zin. De minister zei daarvan dat die inzet ook zodanig preventief kan zijn dat daardoor capaciteit wordt uitgespaard. Ik mag mij veroorloven om te zeggen dat dat een algemeenheid is die ik zeker niet zal bestrijden, maar die niet echt heel sterk is om te praten over mijn opmerking dat de capaciteit bij de politie, na de afschaffing een aantal jaren geleden van de kinder- en zedenpolitie, op dit punt nu niet bepaald is toegenomen.

De vraag blijft natuurlijk ook over op grond van welke feiten de burgemeester een dergelijke aanpak dan op dat moment ook zou volgen. Ik ben heel blij dat de minister aangeeft met de VNG te overleggen over een circulaire die als richtsnoer zou moeten gaan gelden voor de burgemeesters voor de manier waarop zij inhoud zouden kunnen geven aan deze bepaling in de wet om op dit punt de overlast – in Gouda, in Utrecht of in een andere gemeente – ook daadwerkelijk te kunnen aanpakken. Wij zullen ons hiertegen niet verzetten, maar dit blijft voor ons een punt waarvan wij zeggen dat de onderbouwing in onze ogen dun blijft. Daarom is het ook van groot belang om de vinger goed aan de pols te houden en te blijven kijken of het ook echt werkt.

Ten aanzien van de effectiviteit van de Engelse wetgeving heb ik in eerste termijn ook de nodige opmerkingen gemaakt. Ik vind het ook van groot belang om te kijken of deze wet de komende periode ook daadwerkelijk die effectiviteit kan opleveren voor met name het voetbalvandalisme en of dit voldoende ruimte biedt. Daarvoor hoeven wij geen nieuw onderzoek te



## Hermans

doen. Wij weten dat de effectiviteit van de Engelse wetgeving veelal leidt tot een versnelde afname van overlast vanwege voetbalhooligans bij het Engelse voetbal. Ik zet daarbij nog eens nadrukkelijk neer, ook in de richting van de KNVB, dat er dan een grote eigen verantwoordelijkheid van de voetbalorganisaties zelf geldt. Dat is van essentieel belang. Het gaat niet alleen om de overheid die corrigerend moet optreden, maar ook om een nadrukkelijke rol van de zijde van de voetbalorganisaties zelf.

Ik heb nog gesproken over de overmatige druk op de burgemeesters en de mogelijkheid van de controlerende rol van de gemeenteraad op dit punt. Natuurlijk is er juridisch een instrumentarium waarmee mensen die zich benadeeld voelen in beroep kunnen gaan, maar het gaat toch in eerste instantie om de vraag of er bij het toepassen van bestuursrechtelijke dwang nadrukkelijk ook langs die weg moet worden gekeken en of dit evenredig en proportioneel is. Daarvoor heb je een raad nodig, die daarvoor op dit moment natuurlijk volstrekt niet geoutilleerd is. Laten wij daarover heel helder zijn. Dat vereist dus ook in de positionering van de raad een versterking en ondersteuning.

Ik heb hierbij nog een tweede opmerking gemaakt, naar aanleiding van wat de heer Sakkers heeft aangegeven. Als je praat over een belangrijke bestuurlijke sanctie, waarbij grondrechten in het geding zijn, zou je eigenlijk hulp voor de burgemeester moeten organiseren. Dat zou kunnen via de rechter-commissaris. Want, hoe je het ook wendt of keert, de burgemeester is geen rechterlijke autoriteit, een rechter-commissaris is dat wel. Daarmee geef je in ieder geval meer waarborgen om op het fundamentele punt van de grondrechten voldoende bescherming te kunnen geven.

Ondanks deze kritische kanttekeningen zal de VVD-fractie toch instemmen met het wetsvoorstel, gelet op het feit dat de minister van beide moties heeft aangegeven dat hij die zal uitvoeren.

□

De heer **Engels** (D66): Voorzitter. Dank aan de collega's voor de fraaie inbreng bij dit debat en aan de minister voor zijn uitvoerige reactie daarop.

Ik stel namens mijn eigen fractie in alle realiteit vast dat de minister en wij op geen enkel punt nader tot elkaar zijn gekomen. Ik denk ook dat voortzetting van de discussie in dit stadium niet erg nuttig meer is. Ik zal dat ook niet doen. Wij hebben in eerste termijn allemaal kunnen zien hoe de politieke hazen bij dit wetsvoorstel lopen.

Blijft overeind dat de hoofdbezwaren van mijn fractie onverkort zijn blijven staan. Ten eerste vinden wij de regeling voor de 12-minners voorbarig, omdat onvoldoende duidelijk is welk probleem wij nu gaan oplossen. Ik blijf het geen logische stap vinden om dan met wetgeving te komen. Ik ben dat eens met de Raad van State.

Hetzelfde geldt voor de regeling ten aanzien van de strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen. Ook daarin volg ik de Raad van State dat dit een ernstige inbreuk is op onze wettelijke systematiek. Ik ben het ook eens met de deskundigen – wier namen ik niet meer zal noemen, maar ik spreek hen vast nog wel – dat de bestrijding van het voetbalgeweld op zich met deze wet niet effectief genoeg geregeld is. Dat zijn toch ernstige

problemen, die meewegen bij de eindafweging over dit wetsvoorstel. Ik zou persoonlijk liever hebben gezien dat het wel mogelijk was geweest om met een novelle een aanpassing te plegen om de bezwaarlijke onderdelen uit de wet te halen, zodat er wellicht nog wel redelijke elementen zijn waarover je nog wel iets kunt opmerken, maar er voortgang kan worden geboekt. Daar ben ik op zichzelf helemaal niet tegen. Het zou voor mij ook een heel denkbare weg zijn geweest dat wij zouden hebben kunnen besluiten om tot niet-inwerkingtreding van een aantal heel twijfelachtige onderdelen te komen.

In plaats daarvan liggen er nu twee moties voor, waarvan het de vraag is of zij ons nu verder helpen. Het doet mij pijn om in de richting van de goede collega's van de CDA-fractie te zeggen dat ik die indruk niet heb. In de ene motie over de 12-minners – ik mag het nu wel over de overwegingen hebben en niet alleen over het dictum – wordt vastgesteld dat er te weinig empirisch materiaal is om vast te stellen wat nu precies de aard en de omvang van de problemen is. Dat weten wij dus niet. Wij weten wel dat er problemen zijn, maar om met wetgeving te reageren, moeten wij dat wel in beeld hebben. Dat is zinnige wetgeving. Dan staat er vervolgens dat wij wel gaan evalueren en dat na de evaluatie kan blijken dat de bepaling nog noodzakelijk is. Dus enerzijds erkent de motie dat er geen duidelijkheid is, maar toch is er kennelijk noodzaak om het nu te regelen. Dat vind ik niet consequent. Dan wordt er voorgesteld om allemaal hulpmiddelen voor de burgemeester in het leven te roepen. Daarvan is de vraag of dat zal helpen of niet. Dat is niet de weg die mijn fractie voorstaat.

Wat de tweede motie betreft: er wordt gewoon erkend dat er nog behoorlijke twijfels bestaan bij deskundigen over de vraag of deze voetbalwet wel voldoende zal helpen. Dat zou ook mijn reactie zijn. Als wij niet zeker weten of wat er nu in deze wet staat, even sec gericht op het voetbalgeweld, voldoende zal helpen, moeten wij ook niet handelen. Wij moeten eerst zeker weten wat wij wel willen doen en dat vervolgens regelen. Stel dat wij zeggen: wij weten het niet zeker, maar gaan toch aan de slag en als onverhoopt – "onverhoopt" kan wel wegblijven – zal blijken dat het onvoldoende effect heeft gehad, moeten wij maar een onderzoek gaan doen; hoe doet men dat in Engeland en hoe vertalen wij dat? Dan zijn wij nog veel langer bezig en krijgen wij veel meer vertraging dan wanneer wij nu zouden zeggen: wij gaan nog even een hersteloperatie plegen.

De heer **Dölle** (CDA): Ik probeer mee te denken met de heer Engels. Alles moet kunnen, zelfs dat. De heer Engels zegt in feite – ik heb het over de Engelse elementen – laten wij een herstelactie voeren, dus niet wachten. Dan kom ik terug bij wat de heer De Vries in eerste instantie in een ander verband vroeg: hoe stelt u zich dat voor?

De heer **Engels** (D66): Hoe stel ik mij wat voor? Op de vraag van de heer De Vries heb ik al een antwoord gegeven.

De heer **Dölle** (CDA): Wij doen de suggestie om aan de gang te gaan met de wet. Mocht onverhoopt blijken dat de wet niet voldoet aan de verwachtingen – sommige deskundigen menen nu al te kunnen opmerken dat dit het geval is – ga dan kijken of de efficiëntie van de regelgeving verbeterd kan worden door sommige Engelse elementen te bestuderen en eventueel aange-

## Engels

past op te nemen. Dat wordt in de motie gezegd. Mijnheer Engels, u zegt: nee, die kant moeten wij niet op. Dan is mijn vraag: wat moeten wij dan wel doen op dit moment?

De heer **Engels** (D66): Dat heb ik niet gezegd. Ik heb gezegd dat het weinig zinvol is om eerst vast te stellen dat er twijfel is over de effectiviteit van deze wet. Die twijfel bestaat in ieder geval ook bij onze fractie.

De heer **Dölle** (CDA): Dus is het zinvol om dat vast te stellen.

De heer **Engels** (D66): Stel dat je vindt dat er gereede twijfel is aan de effectiviteit van de voetbalonderdelen in deze wet, onder andere blijkt uit het artikel in het Nederlands Juristenblad. Dan zou mijn reactie niet zijn: wij gaan toch maar door met wetgeving en mocht onverhoopt – ik zeg: zeker – blijken dat deze wet de burgemeesters onvoldoende aanknopingspunten biedt om alle onderdelen van voetbalgeweld, in alle steden, op een consequente en sluitende manier te regelen, dan ... Dan zeg ik: dan moet je daar nu dus niet aan beginnen. Je moet een proces in gang zetten om met wetgeving te komen of overgaan tot een hersteloperatie – dat is dus een andere weg – die wel voldoende mogelijkheden biedt. In de motie wordt de weg aangegeven dat er wel twijfels zijn. Degenen die de motie steunen zullen zeggen: wij delen deze twijfels niet. Of: wij vinden ze niet van voldoende gewicht. Mocht in de loop van de tijd blijken dat een en ander toch niet werkt, dan gaan wij nog eens beginnen met een onderzoek. Stel dat je de wet nu in werking laat treden en je stelt na twee jaar vast dat hij niet goed genoeg werkt voor de burgemeesters. Als je dan nog moet beginnen met een onderzoek, ben je buitengewoon lang bezig om uiteindelijk tot een sluitende regeling voor de bestrijding van voetbalgeweld te komen, en zo'n regeling willen wij wel allemaal. Dat is het punt. Ik heb geen aarzelingen bij de elementen in de Engelse wetgeving. Ik vind de voorstellen van beide genoemde deskundigen om per APV op gemeentelijk niveau een en ander aan te scherpen, buitengewoon nuttig. De vraag is echter of het zinlijk is om deze wet in deze vorm voor deze problematiek nu aan te nemen.

De heer **Dölle** (CDA): Een laatste opmerking op dit punt. De heer Engels heeft het steeds over twijfel. Sommige mensen hebben deze twijfel. Wij niet. De CDA-fractie heeft gezegd: wij zien de meerwaarde wel. Als deze constatering u hindert, mijnheer Engels, kunnen wij haar schrappen. Mocht onverhoopt blijken dat het voetbalvandalisme door deze wet inadequaat – dat wil zeggen dat de meldplicht niet werkt – wordt aangevat, dan moet worden onderzocht of de wet kan worden aangevuld met Engelse elementen. U stelt voor om de wet niet in werking te laten treden. Dat betekent dat al die andere zaken die erin zitten, zoals stadionverboden en gedragsaanwijzingen door de officier van justitie die individuele ordeverstoorers en andere groepsgewijze ordeverstoringen raken, ook niet doorgaan. Dat is voor ons een te hoge prijs.

De heer **Engels** (D66): Even heel precies, want het moet duidelijk zijn wat wij bedoelen. Excuus dat het wat lang wordt, voorzitter. Wij zeggen niet: schrap de hele wet maar, want het is helemaal niks. Anders had ik dat wel

gezegd. Ik zeg dat er elementen in de wet zitten die problematisch zijn. Ik heb ze genoemd. Ik volg op twee punten de Raad van State en op een derde punt de deskundigen. Ik heb gezegd dat het mij liever zou zijn als wij via een novelle of een maatregel om een aantal zeer fragwürdige onderdelen niet in werking te laten treden, de rest van de wet wel in werking kunnen laten treden. Dat heb ik gezegd. Ik vind dat de wegen die in de motie worden aangeduid de problematiek vooruitschuiven. Wat mij betreft – hierover verschillen wij van mening – zal blijken dat op een gegeven moment vastgesteld moet worden dat de effectiviteit van deze wet wat de aanpak van voetbalgeweld betreft niet zal blijken.

De heer **Hermans** (VVD): Kan het zijn – dit is maar een suggestie – dat straks uit de praktijk blijkt wat hier ontbreekt en dat dit veel sneller gaat dan nadenken of er in theorie iets anders bij moet komen? Wij hebben Engeland gezien. Wij weten wat daar voor mogelijkheden zijn: zeer vergaande. Het geweld van football hooligans was daar ook extreem, veel extremer dan hier. Stel dat wij deze wet invoeren. Volgend jaar al constateren wij dat op een paar elementen dingen ontbreken. Dan is het toch vrij eenvoudig om dan een wijziging van de wet voor te stellen?

De heer **Engels** (D66): Dat zou ook mogelijk zijn. Ik ben ontroerd door het feit dat u hartstochtelijk probeert om mij nog in uw kamp te krijgen, mijnheer Hermans. Ik zal er serieus naar kijken. Er liggen twee moties voor. De ene gaat over het voetbalgeweld. Wat de andere motie betreft het volgende. Wij kunnen allemaal van mening verschillen over de vraag hoe zwaar een en ander ligt. Het element over de voorbereidingshandelingen, maar vooral het element over die 12-minners is voor ons zo wereldvreemd en wezensvreemd, dat wij vinden dat soort dingen überhaupt niet geregeld moet worden. Nu wordt het toch voorgesteld, totaal niet onderbouwd en buitengewoon voorbarig. Ik vind het heel wonderlijk om vast te stellen dat de opmerkingen van de Raad van State – je kunt van alles vinden en zeggen van de raad, maar men heeft wel ter zake doende opmerkingen gemaakt – zo gemakkelijk aan de kant geschoven worden. Wij doen dat niet en daarmee hebben wij een heel verschillende inschatting van hoe wij dingen moeten beoordelen. Ik probeer te verduidelijken wat de achtergronden en uitgangspunten zijn van de wegging van mijn fractie.

De heer **Dölle** (CDA): De Raad van State zegt niet: artikel 172b is in strijd met. Net als wij zegt de raad: is onvoldoende onderbouwd. Het hoofdbezwaar van de Raad van State is dat artikel 172b kan leiden tot toepassingen die strijd met artikel 8 opleveren. Om een aantal redenen genoemd proberen wij in ieder geval te voorkomen dat die toepassingen die strijd zullen opleveren. Dat is toch ook min of meer conform het advies van de Raad van State.

De heer **Engels** (D66): Als u vraagt of het volkomen onzinnig is wat u hebt voorgesteld en betoogd, zeg ik: nee, ik ben blij met de bezorgdheid om de grondrechten. De theoretische, vernieuwende toevoegingen van de heer De Vries hebben mij zeer verrast. Wij vinden een en ander heel interessant. De minister heeft er gelukkig niet op gereageerd. Het is maar net hoe je het advies van de

## Engels

Raad van State leest. Wat mij betreft noemde de raad als hoofdbezwaar dat sprake is van symptoombestrijding. De achterliggende problematiek van potential young criminals wordt hiermee niet aangepakt. Er zijn dus meer dingen genoemd. Dan kom je nogmaals uit op het feit dat een fractie dit gaat wegen. Het is mij vandaag opgevallen dat fracties opmerkingen van de Raad van State en van deskundigen over onvolledigheden en risico's heel verschillend wegen. Ik doe niets af aan de weging van andere fracties. Ik sta hier niet met de vinger te wijzen dat men iets niet mag doen. Ik moet u en de minister duidelijk maken hoe de weging van de D66-fractie zal zijn. Ik heb geprobeerd hierover zo veel mogelijk helderheid te verschaffen. Ik heb moeten vaststellen dat wij op heel weinig punten – dit geldt voor vandaag; ik moet er niet aan denken dat dit iedere week aan de orde zou zijn – nader tot elkaar zijn gekomen. Een treurige, maar reële vaststelling.

Tot slot. Ik heb dus vastgesteld dat de moties in mijn beleving vooral een politiek doel dienen, namelijk om de aanvaardbaarheid van het wetsvoorstel te vergroten. Dat is de afweging die iedere fractie mag maken. Ik kan nu nog niet zeggen hoe de fracties hun weging zullen maken. Dit geldt zeker voor de fracties waarvoor ik in eerste termijn heb gesproken. Dat is aan hen. Mijn eigen fractie zal het nog eens goed bekijken en volgende week bepalen hoe wij uiteindelijk stemmen. Dat lijkt me ook niet meer dan redelijk gelet op de inspanningen die de minister heeft verricht.

De **voorzitter**: Mevrouw Quik zal in tweede termijn namens de SP-fractie spreken, omdat wij een vreugdevolle gebeurtenis hebben mogen meemaken. In de SP-fractie heeft, na de heer Elzinga, ook de heer Vliegthart gezinsuitbreiding gekregen. Dat is een heuglijk feit en daarvoor zijn zij zeker geëxcuseerd. Onze felicitaties.

□

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): Die felicitaties zullen zeker overgebracht worden. Dank u wel.

Voorzitter. De SP-fractie kan voor een heel groot deel meegaan met de bedenkingen van de heer Engels. Ik ga niet alles herhalen wat hij gezegd heeft over de taak van de burgemeester. Wij twijfelen aan de democratische legitimatie en aan de vraag of het werkt. De mensen die er mee moeten gaan werken, schijnen te denken dat het gaat werken. Wat dat betreft zouden wij op dat punt het wetsvoorstel misschien het voordeel van de twijfel kunnen geven.

Met de amendementen en met name met artikel 172b ligt dat anders. Als dat hier als apart wetsvoorstel was ingediend, meen ik zeker te weten dat deze hele Kamer dat voorstel zou hebben verworpen. Omdat het nu samenvalt met het onderwerp van de burgemeester ten aanzien van volwassenen ligt het moeilijker.

De minister heeft niet gereageerd op de opmerking dat het thuisbrengen van minderjarigen op vrijwillige basis door oom agent of een straatcoach gewoon werkt. Er is geen enkele ouder die zijn kind weigert in ontvangst te nemen of daartegen protesteert. Je moet je dan toch afvragen of er sprake is van noodzaak zoals vereist voor artikel 8 EVRM. Ik weet dat Utrecht dit met succes doet. Ik vraag me af of andere gemeenten de ervaring hebben dat dit niet werkt. Ik denk eerder dat de politie daar geen

tijd heeft om het te doen en dat het nog nooit is geprobeerd. Daar zou ik graag nog een antwoord op krijgen.

Ik hoor dat de minister overleg heeft gehad met jeugdzorg en dat men daar zegt dat er behoefte is aan deze aanvullende maatregel. Het is mij bekend dat gezinsvoogden werken in een juridisch kader, maar dat kader onvoldoende kennen. Ik weet zeker dat de gezinsvoogd een aanwijzing kan geven dat een kind na acht uur thuis moet zijn en niet op bepaalde plaatsen mag komen, maar het is de vraag of de politie mee moet werken aan de tenuitvoerlegging van zo'n aanwijzing. Dat is altijd een probleem voor een gezinsvoogd en ik zou daar graag een antwoord op krijgen. Als de politie dat moet doen, is dat een maatregel waarbij ouders worden gehoord en er recht is gedaan aan de bepaling van het EVRM en onze Grondwet. Volgens mij heeft de minister in eerste instantie het woord "onaanvaardbaar" gebruikt, maar dat weet ik niet meer zeker. Ik ben ervan overtuigd dat deze bepaling bij de Hoge Raad geen stand zal houden. Het is dan ook moeilijk dat je in deze Kamer alleen de mogelijkheid hebt om alles te slikken of niets. Mijn fractie zal zich beraden, zowel over het wetsvoorstel als de moties.

□

De heer **Dölle** (CDA): Voorzitter. Dank aan de regering voor de beantwoording. Wij zijn uiteraard blij met de positieve bejegening van de moties en zullen dat in de fracties melden. Er blijft een verschil van opvatting tussen de CDA-fractie en de regering over de opportuniteit van artikel 172b. De regering heeft nu opnieuw gezegd dat zij eigenlijk wel blij is met die bepaling. Wij vinden de onderbouwing, zoals die is gegeven in reactie op de Raad van State, niet zo sterk. Vandaar dat een weinig genoemd element van de motie de regering vraagt te zijner tijd – over twee jaar – empirisch onderbouwd de noodzaak van artikel 172b aan te geven. De minister heeft dit toegezegd. Artikel 172b is een bepaling die op zich geformuleerd kan worden binnen de margin of appreciation die in het verdrag aan staten is gegeven. Wij moeten ons erop concentreren, en ik roep de collega's van links, de heer Engels en de OSF daartoe op, dat de toepassing zo gegarandeerd mogelijk vrij blijft van frictie met artikel 8.

De minister houdt niet van het woord "zorgbevel", maar ik gebruik het toch maar even voor het gemak. Kan de burgemeester het uitvaardigen van een zorgbevel aan 12-minima melden in de verwijsindex risico's jeugdigen?

Een andere vraag heeft betrekking op de voorwaardelijke opzet. De minister heeft daar het nodige over gezegd. Onze vraag was misschien niet helemaal helder, maar komt hierop neer. Als de politie aanwijzingen heeft dat hooligans een demonstratie – bijvoorbeeld vanwege combivervoer, kaartjes voor een oefenwedstrijd of een wietverbod op tribunes – willen overnemen, is dat feit dan op zichzelf voldoende om de telefoons van de organisatoren, die die bedoeling in ieder geval niet hebben geuit, af te tappen?

Wij zien bij de regering eigenlijk enige weigerachtigheid om openbare orde in het kader van deze wet verder te expliciteren. Als het gaat om de officier van justitie weten wij dat het moet gaan om ernstige schendingen. Als het gaat om de burgemeester blijft het vaag. Is het niet mogelijk om wat duidelijker te zeggen welk type

## Dölle

ordeverstoringen in dit wetsvoorstel de mogelijkheden ontsluiten tot gebieds- en samenscholingsverboden en het opleggen van de meldplicht?

Over de meldplicht hadden wij ook nog een andere vraag. Als mensen compulsief gedrag vertonen en daarmee door psychische of sociale beperkingen buiten hun schuld met enige regelmaat mensen opschrikken en daarmee de openbare orde verstoren – wat normaal is, maken zij abnormaal – kan dat dan op zichzelf reden zijn tot het inschakelen van instrumenten uit deze wet? Je zou denken van wel, omdat de wet nadrukkelijk geen punitieve sancties maar herstelsancties wil. De minister is hierop niet ingegaan. Wil hij dat alsnog doen?

In de beleving van veel mensen zijn de voorgestelde maatregelen punitief; straffen, aanpakken. In werkelijkheid zijn het echter herstelmaatregelen voor de openbare orde en zo heeft de regering ze ook bedoeld. Dat is een van de redenen waarom wij aandringen op duidelijkheid over de vraag op welk moment de sancties mogen worden ingezet. Zeker onder druk van de gemeenteraad zou de neiging kunnen zijn om eens even een aantal moeilijke jongens, 12-plussers, behoorlijk aan te pakken door hen verboden op te leggen. Dat moet kunnen, want openbare orde is een wezenlijk rechtsgoed, maar dan is het wel zaak dat wij weten welke type openbare-ordeschending in deze wet voorziet.

Tot slot hebben wij het in eerste instantie niet over het volgende gehad, maar het is wel naar voren gebracht door collega's en daarom wil ik er de minister toch een vraag over stellen. Er wordt in Nederland veel geschreven en zo langzamerhand ook veel gemopperd over de accumulatie van bevoegdheden van de burgemeester. De heer Hermans heeft dat gedaan. De burgemeester die camera's kan ophangen, die mensen uit huis kan zetten, die noodbevelen kan geven, die een noodverordening kan uitvaardigen, die bestuurlijk kan ophouden, die kan ingrijpen bij huiselijk geweld, die de instrumenten uit de voetbalwet kan inschakelen of die veiligheidsrisicogebieden kan instellen waar gefouilleerd kan worden. En zo zijn er nog enkele. Je hoort wel de opvatting dat dit zich zo zwaar accumuleert dat dit voor sommigen betekent dat de burgemeester een andere legitimatie moet krijgen en gekozen zal moeten worden, en voor anderen, zoals mevrouw Ter Horst – en daar sluit ook het CDA zich bij aan – dat dit juist niet moet vanwege de gevoeligheid van dit soort maatregelen. Mijn vraag aan de minister luidt: is het huidige, demissionaire kabinet van mening dat het nu zo ongeveer af is met de burgemeester wat betreft de toerusting met nieuwe instrumenten en dat men, wanneer nog meer instrumenten nodig zijn, primair gaat bekijken of ze eventueel zijn onder te brengen via de weg van justitie?

□

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Dank aan de minister voor zijn reactie op onze opmerkingen in eerste termijn. Hij heeft zowel van ons als van anderen begrepen dat artikel 172b min of meer een pièce de résistance vormde in dit voorstel, althans voor een aantal fracties, waaronder de onze. Dat wil niet zeggen dat wij uiteraard niet akkoord zijn of geen begrip hebben voor tijdelijke maatregelen die moeten leiden tot herstel van de openbare orde, ook als het om jonge kinderen gaat, maar artikel 172b gaat over de vraag wat er daarna moet gebeuren. Zowel via de motie van de heer Dölle en de

zijn als door de reactie van de minister is duidelijk geworden dat die bevelsbevoegdheid met wijsheid moet worden gehanteerd. Daarbij moeten uiteraard de juridische kaders in acht worden genomen, waaronder het evenredigheidsbeginsel. Ook andere grondrechtelijke bepalingen en beperkingen moeten in acht worden genomen. Natuurlijk geldt dat. Waar zou dat eigenlijk niet gelden? Welke wettekst zou niet met wijsheid toegepast moeten worden en zou niet in overeenstemming met de bedoeling die eraan ten grondslag ligt, gehanteerd moeten worden? Wij zien uit naar zo niet de nadere regelgeving die de minister in reactie op de motie heeft toegezegd, dan wel in ieder geval de nadere uitleg en aanwijzingen op grond waarvan deze bevoegdheid gehanteerd zal mogen worden, zeker gedurende de eerstkomende twee jaar.

Ik heb nog slechts één vraag over dit artikel. Dat is de vraag wat er gebeurt als ouders dit bevel niet naleven. Ouders zijn dan toch naar mijn bescheiden mening strafbaar. Het zou normaal gesproken een overtreding betreffen of wordt ingevolge de artikelen 184 en 184a van het Wetboek van Strafrecht het niet naleven van zo'n bevel als een misdrijf aangerekend en dus waarschijnlijk ook als zodanig bestraft? Dat blijft nog wel een punt in de toepassing van deze bepaling.

Dan de kwestie van de officier van justitie of de rechter-commissaris inschakelen. Ik heb uiteraard aan de rechter-commissaris gedacht omdat hij al een positie heeft in het Wetboek van Strafvordering, in de artikelen 540 tot 550. Je kunt zeggen dat dit voor de nog zwaardere gevallen bedoeld is en niet voor de gevallen die met dit artikel zijn beoogd bij een eventuele samenloop. Ik ben overigens met de heer Hermans van mening dat op dat moment, wanneer de grondrechten in het geding kunnen zijn, veel ervoor zou pleiten dat niet de officier van justitie maar de rechter-commissaris in dezen een taak wordt toegekend.

Tot slot mijn conclusie bij deze stand van de discussie. Ik zal onze bedenkingen, met name ten aanzien van artikel 172b, tegen de achtergrond van het totale wetsvoorstel opnieuw in de fracties aan de orde stellen.

□

De heer **De Vries** (PvdA): Voorzitter. Ik dank de minister voor zijn beantwoording. Ik ben content met zijn opmerkingen over het monitoren van het functioneren van de wet. Ik mag hopen dat wij daar in ieder geval volgend jaar een bericht over krijgen, zodat wij zelf kunnen monitoren. Wij kunnen dat natuurlijk ongetwijfeld ook doen aan de hand van berichten in de pers, als die mochten verschijnen, over een toepassing van de wet die problematisch is. Dit is heel belangrijk, omdat dit typisch een bevoegdheid is die in de praktijk binnen nauwe grenzen en binnen de prudentie van het bestuur moet blijven, maar die ook, zoals het bij besturen nu eenmaal is, af en toe gehanteerd moet worden als je verwacht dat het risico van niet toepassen voor de samenleving veel en veel groter is dan wel toepassen.

Het gaat natuurlijk niet om de burgemeester als persoon. Als wij de minister van alles vragen, weten wij dat hij geholpen wordt. De burgemeesters die het meest met voetbalgeweld en ander geweld in de stad te maken krijgen, zullen zo verstandig zijn om zich te laten bijstaan door deskundigen. Dat lijkt mij bijna vanzelfsprekend. Het is echter erg belangrijk, zoals de minister ook voorstelt



## De Vries

en al besproken heeft met de VNG, om met de deskundigen en de burgemeesters – dat hoeven er waarschijnlijk geen 430 te zijn – grondig door te spreken wat de intenties en gebruiksmogelijkheden van de wet zijn en welke grenzen men scherp in acht moet nemen.

Het lijkt mij ook erg belangrijk dat burgemeesters zich afvragen of zij niet elke keer dat zij van deze bevoegdheden gebruikmaken, ook aan de gemeenteraad daarover een verantwoording moeten sturen. Dat hoeven wij ze nu niet schriftelijk mee te geven, maar ik vind het ongelooflijk belangrijk dat bij dit soort bevoegdheden het openbaar gezag zich ook meteen verantwoordt en aangeeft op welke overwegingen het heeft gehandeld en tot welke resultaten het heeft geleid of misschien zelfs aangeeft dat het niet nodig bleek te zijn, maar dat men reden had om aan te nemen dat het beter zou zijn om de maatregelen wel te treffen dan dat niet te doen. Dat helpt ook om de gemeenteraad mee te nemen in het nadenken over de bestrijding van dit vandalisme. Als gemeenteraden niet worden meegenomen in het nadenken over de problematiek, het maken van een analyse en het nadenken over handelingsscenario's, ontstaan weer clashes in gemeenteraden die vooral voortkomen uit onvoldoende begrip voor het feit dat op een gegeven moment een burgemeester, geadviseerd door zijn staf, voor het besluit staat om wel of niet iets te doen. Iedereen die ooit bestuurd heeft, kent die vervelende situatie. Ik weet zeker dat je meer spijt hebt wanneer je niets hebt gedaan en het fout is gegaan, dan wanneer je iets hebt gedaan waarvan je na afloop kunt zeggen dat het niet nodig was en dat het je erg spijt dat het zo gelopen is. Dat kan ook. Ik ben er dus voor.

De heer Engels heeft in dit stadium van de discussie de voorkeur voor een novelle die alles beter zou maken. Ik meen dat het beter is om de andere weg te kiezen. Wij moeten goed monitoren en heel attent zijn op eventuele zwakheden en aanvullingen die nodig zijn.

De Engelse mogelijkheden om de zaak uit te breiden wil ik nog wel eens grondig bekijken voordat wij ze zomaar invoeren. Ik heb geen bezwaar tegen het nadenken. De Raad van State is natuurlijk buitengewoon deskundig, net als de genoemde professoren. Iedereen zal zo zijn verwachtingen en twijfels hebben. Het is mijn ervaring dat je van deskundigen die ergens voor waarschuwen maar die ongelijk krijgen, nooit meer wat hoort. Pas als ze gelijk krijgen, weten zij ons te herinneren aan hun waarschuwingen. Dat risico valt dus wel mee. Wij zullen ze graag gelijk geven als het nog niet voldoende is, maar voorlopig verwacht ik dat het instrumentarium van deze wet een behoorlijke mogelijkheid biedt om de strijd tegen het vandalisme veel effectiever aan te gaan. Menig burgemeester heeft ons iets soortgelijks laten weten. Ik zie dat de heer Dölle onderweg is ...

De heer **Dölle** (CDA): Onderweg is een permanente conditie. De prudentie waarom de heer De Vries vraagt bij de Engelse elementen, delen wij uiteraard volledig. Die prudentie zit ook in de motie. Het gaat om een onderzoek, het gaat niet om het ongewijzigd overnemen van de Engelse elementen, maar om het aangepast aan het Nederlands stelsel overnemen. Ik hoop dat dat voor de heer De Vries een geruststelling is.

De heer **De Vries** (PvdA): Ik heb er niet zo'n behoefte aan, maar ik heb er ook geen moeite mee. Het uitgangs-

punt van onze fractie is dat wij een traject afmaken waarin wij voetbalgeweld en ander vandalisme effectief kunnen bestrijden. Dat vereist dat wij de vinger aan de pols houden. Als de maatregelen die wij nu nemen, niet voldoende blijken te zijn, dan moeten wij echt nadenken over andere dingen. Wij hebben dit in ons land een jaar of 25, 30 laten lopen, en het moet gewoon afgelopen zijn. Bij grote evenementen als een EK voetbal blijkt het vrij rustig te kunnen blijven, maar wel met een enorme inzet van veiligheids- en voorzorgsmaatregelen. Dat kun je niet bij elke voetbalwedstrijd doen. Wat wij soms waarnemen rond voetbalwedstrijden is buitensporig. Het openbaar bestuur dat vraagt om instrumenten om daar wat aan te doen, dienen wij te helpen, uiteraard onder het voorbehoud van een adequate rechtsbescherming.

□

Minister **Hirsch Ballin**: Voorzitter. Ik dank de Kamer voor de reacties in tweede termijn. Ik dank de heer Hermans voor zijn aankondiging dat zijn fractie in het licht van de discussie met het wetsvoorstel zal instemmen. Mijn dank geldt ook de heer De Vries. Ik dank ook de heer Dölle voor de voor zijn doen milde en op onderdelen zelfs positieve reactie, die mij goede hoop geeft voor de steun van de CDA-fractie. Ik ben uiteraard erg benieuwd naar de verdere beraadslagingen van de fractie die door mevrouw Quik in tweede termijn werd vertegenwoordigd, omdat de heer Vliegthart niet meer in ons midden is. Ik wil hem langs deze weg en via mevrouw Quik graag gelukwensen met de geboorte van zijn kleine 12-minnertje.

De heer Hermans heeft gevraagd naar de regeling van artikel 172b en de opnemings ervan bij amendement. Was dat een onderdeel van de afweging naar aanleiding van de brief over de 12-minners? Hij knoopte daarmee aan bij iets wat ik in mijn antwoord in eerste termijn had gezegd. Ik denk dat het een goede zaak is dat het wetsvoorstel deze regeling bevat. Er zijn twee dingen die daarbij bepalend zijn. In de ontwikkeling van de afgelopen jaren heeft de aandacht die ik in het begin van deze kabinetsperiode samen met mijn collega's heb gevraagd voor de problematiek van de 12-minners, de urgentie daarvan verder doen gevoelen. Als het amendement er niet was gekomen, dan hadden wij in het overleg met de genoemde collega's de weg van een separate regeling verder moeten vervolgen. Het gaat dus om de oordeelsvorming van de regering en de ontwikkelingen in de samenleving. Daarom heb ik zo gereageerd op de aanneming van het amendement. Het is eigen aan amendementen dat de argumentatie summierder is dan wanneer iets onderdeel is van een regeringsvoorstel. Dan maakt het namelijk een hele consultatieprocedure door. Dan is er sprake van argumentatielijnen die in dialoog met adviesinstanties worden ontwikkeld. Het maakt het in mijn ogen zeer zinnig dat wij dit de komende jaren monitoren en dat wij daar mede aan de hand van ervaringen over twee jaar een nader oordeel over geven.

De heer Hermans is ingegaan op de capaciteit bij de politie, in het bijzonder de kinder- en zedenpolitie. De basispolitiezorg heeft een ontwikkeling doorgemaakt. Het is een precair evenwicht tussen het belang van mensen met een brede inzetbaarheid en mensen met een specifieke deskundigheid. In de praktijk zijn die mensen met een specifieke deskundigheid er toch weer gekomen.

## Hirsch Ballin

Zij hebben bijvoorbeeld ook deelgenomen aan het gesprek bij het Bureau Jeugdzorg, waar ik eerder in het debat naar verwees. Daarnaast is er de discussie over wat er verder aan wetgeving nodig is.

Ik onderschrijf graag de opmerkingen van de heer Hermans over de eigen rol en verantwoordelijkheid van de voetbalorganisaties. De KNVB heeft uitdrukkelijk gezegd dat zij blij is met het wetsvoorstel zoals het er ligt.

Is de Engelse wetgeving een soort lonkend perspectief voor ons? Dat moet worden gezien tegen de achtergrond van wat die Engelse wetgeving wel en niet inhoudt. Er is niet een Engelse voetbalwet in algemene zin. Ik denk dat men het in dit verband heeft over de Football Disorder Act 2000. In Engeland is de meldplicht beperkt tot internationale wedstrijden. Handhaving van de banning order binnen het Verenigd Koninkrijk is mogelijk doordat clubs een sluitend toegangssysteem hebben. De KNVB is daar nog niet aan toe. De mogelijkheden van de Engelse voetbalwet zijn ten dele aanwezig in het Nederlandse strafrecht. Als voorwaarde bij een voorwaardelijke straf kan de strafrechter bijvoorbeeld maatregelen opleggen als een gebiedsverbod en een reisverbod. Naar aanleiding van de verdere mogelijkheid van een rechterlijk gebieds- of contactverbod zei ik in eerste termijn abusievelijk dat het in consultatie is. Het ligt inmiddels bij de Raad van State. Ik hoop dat wij de volgende stap spoedig kunnen zetten. Dat wetsvoorstel breidt het sanctiepakket van de strafrechter uit met de mogelijkheid om ook buiten het geval van de voorwaardelijke straf een gebiedsverbod, contactverbod of meldingsplicht op te leggen ter voorkoming van nieuwe strafbare feiten ter bescherming van het slachtoffer. De rechter kan de directe tenuitvoerlegging bevelen, ook in de gevallen waar in hoger beroep of cassatie zo'n verbod zou zijn opgelegd.

Bij de evaluatie van de wet zal ook datgene wat wij wellicht nog kunnen ontleen aan het Engelse recht, aan de orde kunnen komen. Het is uiteraard ook niet uitgesloten dat er nog andere gedachten in de praktijk opkomen. Ik ben blij dat ik de heer Hermans expliciet aan mijn zijde heb gevonden in de stelling dat het belangrijk is dat wij, gegeven de problemen die zich voordoen – ik noem niet alleen de voetbalwedstrijden, maar ik noem ook Hoek van Holland en het aanhoudende probleem van de soms zeer ernstige overlast van jeugdgroepen – ervaring opdoen met deze bevoegdheden en dat er toepassing aan kan worden gegeven door de burgemeesters. Wat betreft hun relatie tot de gemeenteraad en de collega's in het overleg dat onder andere in de Veiligheidshuizen moet worden gevoerd, geldt volop dat wij mede met behulp van de circulaire in het overleg dat wij daartoe in gang zullen zetten met de VNG, tot een goed onderbouwde toepassing zullen proberen te komen. Het overleg over de circulaire zal niet lang kunnen duren, want uiteraard staat mij voor ogen dat deze wet, indien die volgende week door de Kamer mag worden aanvaard, ook spoedig in werking zal treden bij de eerste in aanmerking komende inwerkingtredingsdatum. Wij hebben een termijn van drie maanden afgesproken met de gemeenten ten aanzien van de voorbereiding en met inachtneming daarvan zal deze wet – ik hoop per 1 oktober – in werking kunnen treden. Wij zullen de tijd intussen gebruiken om met een circulaire tot een goed geordende toepassing te komen.

De heer **Hermans** (VVD): Begrijp ik de minister goed dat de voorbereiding van de circulaire nog drie maanden gaat duren?

Minister **Hirsch Ballin**: Nee, ik hoop dat het minder is. Wij hebben een termijn van drie maanden in algemene zin afgesproken tussen de datum van totstandkoming van een wet en inwerkingtreding ervan. Ik kijk even omhoog naar de tribune waar degenen zitten die over de termijn afspraken hebben gemaakt. Als wij die in acht nemen, kom ik uit op 1 oktober. Als wij het sneller kunnen doen, zullen wij dat doen.

De heer **Hermans** (VVD): Dat betekent dus dat bij het begin van het voetbalseizoen, eind augustus, de wet nog niet in werking is getreden.

Minister **Hirsch Ballin**: Dat is inderdaad een sterk argument om het sneller te doen. Ik hoop dat de termijn die mij gewoonlijk wordt voorgehouden zoals door de gemeenten gewenst, in het belang van de zaak inderdaad bekort kan worden tot het begin van het voetbalseizoen.

De heer **Hermans** (VVD): Ik geef de minister mee dat de gemeenten in het kader van de invoering van de Wabo aangaven dat zij het niet op tijd voor elkaar konden krijgen vanwege de vakanties. Het lijkt me dat dit argument, zeker in dit geval, niet herhaald mag worden.

Minister **Hirsch Ballin**: Ik onderstreep met enthousiasme wat de heer Hermans zegt. Bovendien moeten wij er niet van uitgaan dat er in dit land vakanties van twee maanden bestaan. Met een goede taakverdeling moet elke met de arbeidsvoorwaarden overeenstemmende vakantieperiode kunnen worden overbrugd.

De heer **Hermans** (VVD): Ik dacht dat de minister ook meteen zou antwoorden op mijn vraag ten aanzien van de bestuursrechtelijke sancties, waarbij grondrechten in het geding zijn. Wellicht is het noodzakelijk dat de burgemeester daarbij hulp krijgt van met name de rechter-commissaris. Dit is immers een zaak die van zodanig groot gewicht is dat daarbij een rechterlijke autoriteit betrokken zou moeten zijn.

Minister **Hirsch Ballin**: Daarom noem ik nog een keer het wetsvoorstel dat nu bij de Raad van State ligt. Voor de verdergaande maatregelen zijn rechterlijke autoriteiten nodig. Een rechter-commissaris is niet een adviseur van de burgemeester, maar burgemeesters hebben wel kundige juridische adviseurs; in sommige gevallen geldt nog steeds dat ze zelf jurist zijn. Ik loop daarbij niet vooruit op besluitvorming over welke burgemeestersvacature dan ook.

Wat de opmerking van de heer Engels betreft: ik zeg hem dat graag na. Het is erg jammer dat wij niet nader tot elkaar zijn gekomen gelet op het belang van de zaak. Aan het slot ervan zei hij dat hij de komende week het debat verder op zich wil laten inwerken. Daaraan ontleen ik toch een sprankje hoop. Hij zei bovendien dat voetbalgeweld moet worden beteugeld en tegelijkertijd zei hij dat er voor een sluitende regeling een lange weg nodig is. Ook als de heer Engels denkt dat deze regeling nog niet geheel sluitend is, geef ik hem het goede adagium mee dat het in zijn ogen betere niet de vijand

## Hirsch Ballin

mag worden van het goede. Ik bedank de heer Engels overigens voor het tegemoetkomende handgebaar.

Mevrouw Quik heeft de neiging om het wetsvoorstel het voordeel van de twijfel te gunnen. Ik ondersteun haar graag naar vermogen in deze neiging.

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): Dat geldt alleen voor het voorstel zonder de amendementen.

Minister **Hirsch Ballin**: Wellicht geeft u steun bij de afweging?

Dan kom ik bij het thuisbrengen van minderjarigen. Dat is eigenlijk niet het kernpunt hierbij. Het gaat er inderdaad om beperkingen te stellen die zijn gericht op de voorkoming van verdere overlast en criminaliteit. Daarmee heb ik meteen ook iets gezegd over de interessante beschouwing van de heer Dölle over punitieve sancties en herstelsancties. Ik erken natuurlijk de rubricering van de sancties die hij aanbrengt, maar het gaat hierbij om meer dan herstel alleen. Het gaat hierbij ook om preventie. Ik denk dat er alle redenen zijn voor preventieve maatregelen en ik denk dat daarin ook de verklaring ligt van de toch brede erkenning van de behoefte aan een wet die dit soort bevoegdheden bevat.

De inrichting van de verwijfsindex is vooral van dien aard dat daarin de risicojongeren worden gesignaleerd. Een verwijfsindex voor de ouders van de jongeren hebben wij nog niet. Dit behoort intussen wel tot de situaties waarin de verwijfsindex mogelijk een nuttige rol zou kunnen spelen.

De heer Dölle heeft gesproken over de afbakening van de bevoegdheden van de burgemeesters. In eerste termijn heb ik al gezegd dat het zeker niet mijn bedoeling is om via een specificatie van de elementen van openbare orde te komen tot een soort schaduwstrafrecht. Het is dus niet mijn bedoeling om de rechtsontwikkeling van de 19de eeuw te herhalen.

Bij de behandeling in de Tweede Kamer van de begroting van Binnenlandse Zaken op 1 december vorig jaar is een motie ingediend die vervolgens daar ook is aangenomen. Die motie is van de hand van mevrouw Kuiken, de heer Çörüz en de heer Anker en gaat over de bevoegdheden van de burgemeester. Daarin is eigenlijk aan de orde de vraag die ook de heer Dölle aansneet, namelijk wat de goede omgrenzing is van de bevoegdheden van de burgemeester. Het moet niet een soort algemene parallelle bevoegdheid worden, naast de bevoegdheid van de justitiële autoriteiten. Er is een taakverdeling. Ik heb al eerder en ook bij andere gelegenheden gezegd dat ik het als een verworvenheid van het beleid in deze kabinetsperiode zie dat de gemeenten en Justitie niet meer met de rug tegen elkaar staan, zoals in het verleden wel eens het geval is geweest, en dat het preventief en repressief optreden en de verbinding van straf en preventie zijn geworden tot een gezamenlijke inzet die zich onder andere manifesteert in de Veiligheidshuizen. Dat betekent dat het gaat om het samenspel en niet om een soort overlapping van bevoegdheden. Dat samenspel en die goede afbakening zijn wel essentieel voor wat wij doen op het gebied van het voorkomen van criminaliteit, overlast en herhaling, zeker ook ten aanzien van de doelgroep over wie wij het hier hebben. Dat is ook in dit wetsvoorstel te vinden met de bevoegdheden voor de burgemeesters en de gemeenten.

Het ligt in mijn bedoeling om op zeer korte termijn te reageren op de motie van mevrouw Kuiken en de heren Çörüz en Anker. In de reactie op de motie zal ook tot uitdrukking komen, juist ook een oogpunt van goede staatsrechtelijke verhoudingen, dat er geen voornemens zijn om een soort algemeen geformuleerde aanwijzingsbevoegdheid voor de burgemeester te creëren. Daarbij zal ook worden verwezen naar het legaliteitsbeginsel. Dat betekent dus dat wij het zo zullen houden, zoals ook het beleid was van mijn voorgangster en ook mijn beleid. Het gaat dus om specifieke bevoegdheden van de burgemeester en goed samenspel met de bevoegdheden van de justitiële autoriteiten.

De heer **Engels** (D66): Voorzitter. Mag ik voor de helderheid even vragen naar de nota Burgemeester en Veiligheid? Daarin heeft de voorgangster van de minister aangekondigd dat er na deze voetbalwet nog twee nieuwe bevoegdheden in ontwikkeling, of zelfs doorontwikkeling, zoals zij zei, zouden moeten komen; een algemene bepaling in de Gemeentewet en een bevoegdheid dat de burgemeester in bepaalde situaties een aanwijzing zou kunnen geven aan de Kinderbescherming. Betekent dit dat de minister zegt dat er geen nieuwe initiatieven te verwachten zijn als deze voetbalwet in werking is getreden, even los van de motie waarover hij net sprak, en dat wij het daarbij laten wat de nota Burgemeester en Veiligheid betreft?

Minister **Hirsch Ballin**: Ik had het net over de motie die naar aanleiding daarvan is aangenomen. Ik denk dat ik niet vooruit moet lopen op elk onderdeel van de brief die binnenkort aan de Tweede Kamer zal worden gericht. We moeten ons ook realiseren dat sinds het moment waarop mijn voorgangster daarover sprak met de Tweede Kamer, het kabinet demissionair is geworden, dus er zal ook een zekere afbakening moeten plaatsvinden van wat nog in deze kabinetsperiode aan de orde zal komen en wat niet. Ik heb net uitdrukkelijk het standpunt herhaald dat het gaat om specifieke bevoegdheden die een voor een moeten worden gemotiveerd en die een rechtvaardiging moeten vinden.

De heer Dölle heeft nog een vraag gesteld over mensen die door bepaalde psychische stoornissen en sociale beperkingen de openbare orde hebben verstoord. In theorie kan de maatregel ook aan hen worden opgelegd, en misschien niet alleen in theorie maar ook in de praktijk. Het ligt natuurlijk aan de aard van gedragsstoornis of dit het goede middel is om ten aanzien van hen toe te passen. Dat zal per geval moeten worden beoordeeld.

De heer Dölle heeft ook gevraagd of de organisatoren van een demonstratie die later door hooligans wordt gebruikt, getapt kunnen worden. Als er aanwijzingen zijn dat hooligans de demonstratie willen overnemen of verstoren door geweldpleging, kan dat op basis van artikel 141a worden opgespoord, omdat hooligans op die plaats gelegenheid wordt verschaft tot het plegen van geweld. Dan is het mogelijk dat dit opsporingsmiddel wordt ingezet. Ik laat even de mate waarin terzijde.

De heer Dölle heeft ook gevraagd in welke gevallen de meldplicht kan worden opgelegd. Ik geef een paar voorbeelden. Daarmee doe ik meteen wat voorwerk voor de circulaire. Als iemand zich een aantal jaren achtereen misdraagt tijdens oud en nieuw, kan hem voor de eerstvolgende jaarwisseling een meldplicht worden

## Hirsch Ballin

opgelegd. Bij massale evenementen zoals de TT in Assen of Pinkpop is een gebiedsverbod mogelijk niet handhaafbaar. Een meldplicht kan dat oplossen. Dat geldt ook voor uit- en thuiswedstrijden van een voetbalclub. Dat waren de vragen die door de heer Dölle waren gesteld.

De heer **Dölle** (CDA): Bij het onderwerp punitieve sancties ging u even in op herstelsancties. Ik stelde die vraag eigenlijk vanuit de achtergrond dat niet alleen in de politiek, maar ook in ruimere kringen het type instrumenten dat nu wordt geïntroduceerd, vaak wordt beschouwd als punitieve sancties en lik-op-stukbeleid. Dat blijkt ook uit een aantal nota's die over dit onderwerp zijn gebruikt bij de voorbereiding van de invoering ervan. Dat is een heel begrijpelijke reactie, die ik mij goed kan voorstellen, maar toch zijn het geen punitieve sancties. Om die reden vraag ik voor de laatste keer, want verder ben ik zeer tevreden, of het niet mogelijk is om het begrip openbare orde, zoals gebruikt in deze wet, nader in te vullen dan tot nu toe gebeurd is.

Minister **Hirsch Ballin**: De heer Dölle zegt terecht dat het niet een tweede stelsel van punitieve sancties is. Juist in die redenering moeten we dit niet te gauw doen. Dat is ook juist de waarde van het begrip openbare orde, zoals dat in de jurisprudentie is uitgelegd; dat het met het oog op het behoud van ordelijk samenleven een situationele beoordeling mogelijk maakt. Rubrica non est lex; laten we niet te ver gaan met te zeggen dat het van tweeën een moet zijn; een punitieve of een herstelsanctie. Ik heb net gezegd, en dat is ook goed te vinden in de redactie van de wettelijke bepalingen en de toelichting, dat het hier gaat om maatregelen die weliswaar reageren op verstoringen van de openbare orde, maar toch vooral ten doel hebben om preventief te werken, met het oog op herstel en behoud van de openbare orde in toekomstige, vergelijkbare situaties.

Mevrouw Quik heeft nog iets gezegd over de gezinsvoogdijwerker die aanwijzingen kan geven. Een aanwijzing is een middel dat Bureau Jeugdzorg kan inzetten om de ouders of de minderjarige te bewegen om mee te werken aan de uitvoering van het plan ter realisering van de doelen van de ondertoezichtstelling, zeg ik in antwoord op deze vraag van mevrouw Quik, mij realiserend dat ik nu uilen naar Athene draag. Een schriftelijke aanwijzing kan worden gegeven aan de met het gezag belaste ouder en/of de minderjarige. Die aanwijzing staat in dienst van de realisering van de doelen en wordt dus niet gegeven in het belang van de openbare orde, maar ter bescherming van de minderjarige, al kan er in de praktische toepassing natuurlijk een overlapping zijn.

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): Mijn vraag was of de politie als de gezinsvoogd die aanwijzing geeft, op basis van artikel 2 van de Algemene Politiewet bevoegd is om mee te werken aan de tenuitvoerlegging van die maatregel, met andere woorden, om het kind gewoon naar huis te brengen.

Minister **Hirsch Ballin**: Er zijn situaties waarin met de sterke arm uitvoering moet worden gegeven aan de bevoegdheden die in het kader van de jeugdzorg of de jeugdbescherming worden gegeven. Dat geschiedt altijd met grote voorzichtigheid en vaak met terughoudendheid, maar indien nodig moet dat kunnen gebeuren.

De heer Holdijk heeft gevraagd of het niet opvolgen van artikel 172b de delictsomschrijving kan vervullen van artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht. Ja, dat is zo.

Dank voor wat de heer De Vries heeft gezegd over de monitoring. Ik zal dat ook meegeven bij de periodieke rapportage over Veiligheid begint bij Voorkomen. Dat geldt ook voor de toepassing van de circulaire. Ik kan mij aansluiten bij wat de heer De Vries heeft gezegd over wat de Engelse voorbeelden wel of niet zeggen. Ik verwijs naar wat ik aan het begin van mijn antwoord in tweede termijn heb gezegd. Ik hoop dat ik hiermee de vragen in tweede termijn heb beantwoord.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ik heb begrepen uit de discussie dat de Kamer volgende week wenst te stemmen. Ik stel dan ook voor, volgende week dinsdag over dit wetsvoorstel te stemmen.

Daartoe wordt besloten.

De **voorzitter**: Is er een punt van orde?

De heer **Reuten** (SP): Nee, ik wil nog graag een vraag stellen aan de minister, als u mij toestaat.

De **voorzitter**: Het debat is eigenlijk gesloten, maar de voorzitter is coulant en wij zijn drie kwartier eerder klaar dan gepland. Als de vraag één zin betreft, zou ik zeggen: stelt u de vraag.

De heer **Reuten** (SP): Ik kan deze vraag in één zin formuleren. Volgens mij is het zo dat wetsvoorstellen c.q. wetten tegenwoordig ingevoerd worden per 1 januari of per 1 juli. Bij de Kraakwet gaf de minister al aan dat hij 1 oktober op het oog had. Nu zegt hij opnieuw dat hij 1 oktober op het oog heeft. Hoe spoort dit?

Minister **Hirsch Ballin**: Dat is een richtsnoer dat er vooral op gericht is om de administratieve belasting voor particulieren te beperken. We hebben het hier over wetgeving die tot de overheid is gericht, dus dat creëert een andere situatie, nog even afgezien ervan dat een afwijking van deze gestandaardiseerde invoeringsdata op grond van dringende overwegingen mogelijk is. Over de Kraakwet heb ik vorige week van gedachten mogen wisselen in de Tweede Kamer. Daarbij ben ik ook nader ingegaan op de invoeringsdatum die ik aan deze Kamer had toegezegd. Wat dit wetsvoorstel betreft, ontrolde zich even een discussie over de urgentie in verhouding tot de inspanningen die ook bij een redelijke vakantiespreiding moeten worden gedaan om de circulaire voor te bereiden. De relatie met het voetbalseizoen geldt als een dringend argument om dat niet tot 1 januari te laten wachten.

De **voorzitter**: Dat is een goede verheldering aan het slot van het debat. Ik wens iedereen een prettige avond.

Sluiting 21.40 uur



## Lijst van besluiten en ingekomen stukken

### Lijst van besluiten

De Voorzitter heeft na overleg met het College van Senioren besloten om:

a. de plenaire behandeling van het volgende verzoekschrift te doen plaatsvinden op 29 juni 2010:

Verslag over het verzoekschrift van L.W. te N., betreffende toepassing hardheidsclausule (LXXXIV, G);

b. de voortzetting van de plenaire behandeling van het volgende wetsvoorstel te doen plaatsvinden op 29 juni 2010:

Wijziging van de Wet kinderopvang, de Wet op het onderwijstoezicht, de Wet op het primair onderwijs en enkele andere wetten in verband met wijzigingen in het onderwijsachterstandenbeleid (31989);

c. de plenaire behandeling van het volgende wetsvoorstel (onder voorbehoud) te doen plaatsvinden op 29 juni 2010:

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering in verband met de maatregel van terbeschikkingstelling met voorwaarden (Aanpassingen tbs met voorwaarden) (31823);

d. de plenaire behandeling van de volgende hamerstukken te doen plaatsvinden op 29 juni 2010:

Wijziging van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek en de Wet op het financieel toezicht ter uitvoering van richtlijn nr. 2007/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 11 juli 2007 betreffende de uitoefening van bepaalde rechten van aandeelhouders in beursgenoteerde vennootschappen (PbEU L 184) (31746);

Wijziging van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek in verband met de invoering van een recht voor de ondernemingsraad van de naamloze vennootschappen om een standpunt kenbaar te maken ten aanzien van belangrijke bestuursbesluiten en besluiten tot benoeming, schorsing en ontslag van bestuurders en commissarissen alsmede ten aanzien van het bezoldigingsbeleid (31877);

e. het voorbereidend onderzoek van de volgende wetsvoorstellen te doen plaatsvinden door de vaste commissie voor Justitie op 14 september 2010 (in plaats van op 29 juni 2010):

Wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, de Wet op de rechterlijke indeling, het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en enkele andere wetten naar aanleiding van de evaluatie van de modernisering van de rechterlijke organisatie en in verband met de regeling van het klachtrecht inzake gedragingen van rechterlijke ambtenaren (Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie) (32021);

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten ter verbetering van de toepassing van de maatregel ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel (verruiming mogelijkheden voordeelontneming) (32194).