
Aan de orde is 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).**

De **voorzitter**: Ik heet de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, tevens minister van Justitie, van harte welkom in de Eerste Kamer.

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Hermans** (VVD): Voorzitter. Deze wet wordt vaak de Voetbalwet genoemd, maar als je ernaar kijkt, dan zie je dat het bereik van deze wet vele malen groter is dan voetbalvandalisme. De wet betreft ook evenementen en overlast in brede zin in wijken en steden. De vorm van de aanpak die hier wordt gekozen, moet dan ook in dat totaallicht worden gezien.

Ik kom in mijn bijdrage langs drie lijnen tot een voorlopige eindconclusie. De eerste lijn heeft betrekking op de rol van de burgemeester en zijn of haar taken in het kader van de handhaving en strafrechtelijke handhaving na bestuursrechtelijke handhaving.

De tweede lijn heeft betrekking op de voorlichting van de Raad van State over een aantal amendementen dat door de Tweede Kamer is ingediend.

De derde lijn heeft betrekking op de effectiviteit van deze wet voor de bestrijding van voetbalvandalisme. Juist in deze tijd van het wereldkampioenschap in Zuid-Afrika is het interessant om in ieder geval een wet te hebben die effectief is; ik kom daar straks nog op terug. Dit zou misschien ook wel goed zijn voor de scheidsrechters in het veld opdat zij hulpmiddelen krijgen om te kunnen zien wat er echt gebeurt in plaats van alleen maar af te moeten gaan op de passie zoals de FIFA dat op dit moment graag lijkt te willen.

Ik begin met de groeiende rol van de burgemeester. Wetsovertreders werden en worden van oudsher door de strafrechter gestraft. Omwille van de efficiëntie wenst de regering ferme handhaving; zij vult dit in door steeds meer bestraffende bevoegdheden aan het bestuur te geven. Na de bestuurlijke boete kwamen de bestuurlijke ophouding, de woningsluiting, de strafbeschikking van het OM en de bestuurlijke strafbeschikking tegen overlast. In de strijd tegen overlast en verloedering krijgt vooral de burgemeester steeds meer een handhavende taak. Naast het toepassen van cameratoezicht, preventief fouilleren, gebiedsontzeggingen, wijkverboden en avondklok mag de burgemeester tegenwoordig ook volwassenen hun huis uitzetten en krijgt hij een rol in de terugkeer van afgestrafte delinquenten en zedendelinquenten, doorzettingsmacht bij overlast van probleemgezinnen en vergaande bevoegdheden in de strijd tegen voetbalhooligans en andere overlastplegers. In dit geval moet "vergaande" even tussen haakjes worden gezet.

Intussen is het de vraag of de burgemeester, van oudsher toch de hoeder van de gemeentelijke regelgeving, niet steeds meer gaat optreden als een nieuw soort sheriff. Voorwaar de groeiende behoefte aan een superman of -vrouw om deze uitgebreide handhavingstaken te vervullen. De handhavende taken van een burgemeester zijn niet nieuw, maar de burgemeester wordt ook via deze wet het sluitstuk in de strijd tegen overlast, verloedering en het herwinnen van het veiligheidsgevoel. Als je dit nu zo ziet, is mijn vraag hoe de doorzettingsmacht werkt van een individuele burgemeester die specifieke zaken wil aanpakken in relatie tot zijn rol als korpsbeheerder in het driehoeks-overleg en in de veiligheidsregio. Ik ben heel benieuwd hoe dit zal werken en ook naar de rol van de korpsbeheerder als er werkelijk wordt opgetreden.

De vorige minister van Binnenlandse Zaken sprak op het congres van het genootschap van burgemeesters op 1 oktober 2009 onder de titel "De opgetuigde burgemeester" over de burgemeester als "alleskunner". Dit lijkt mij een juiste typering, maar het is de vraag of daaraan door de ruim 400 burgemeesters kan worden voldaan, zeker als tegelijkertijd in de Tweede Kamer gesteld wordt dat een burgemeester bij "slap" burgemeestersbeleid onder curatele moet worden gesteld. Ik verwijs naar de motie-Brinkman (28684, nr. 7).

In de notitie Burgemeester en Veiligheid (28684) wordt gesteld welke kwaliteiten een moderne burgemeester in huis moet hebben om aan de nieuwe taken te voldoen: bestuurlijke kwaliteiten, een gedegen informatiepositie, een goede relatie met de raad en het college en een toenemend aantal bevoegdheden die op de praktijk zijn toegesneden. Voorwaar een profielschets voor een ideale burgemeester in een ideale gemeente. Dus, zeg ik daar maar als conclusie achter, weinig realistisch!

Prof. mr. H.J.B. Sackers pleitte in zijn rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar bestuurlijk sanctierecht aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Radboud Universiteit Nijmegen, voor hulp aan de burgemeester bij het opleggen van bestuurlijke sancties waarbij grondrechten in het geding zijn. Daarbij kan gedacht worden aan uithuisplaatsingen, woningsluitingen en gebiedsontzeggingen van drie maanden of langer. De belangrijkste hulp, zo betoogde de heer Sackers, moet komen van de rechter-commissaris, want wat blijft staan is dat de burgemeester geen rechterlijke autoriteit is. De rechter-commissaris is dat wel en op het gebied van de openbare-ordehandhaving is hij niet helemaal een vreemde eend in de bijt. De artikelen 540-550 van het Wetboek van Strafvordering voorzien sedert 1926 in "rechtelijke bevelen tot handhaving der openbare orde". Hoewel sedert 1982 nauwelijks meer gebruik wordt gemaakt van deze bepalingen vanwege de reikwijdte van in het bijzonder artikel 141 Strafrecht – openlijke geweldpleging – is het toch interessant om de figuur van de rechter-commissaris meer in te schakelen bij dit soort ingrijpende acties van een burgemeester, zo deelt de VVD de mening van de heer Sackers. Welke mening heeft de minister hierover? Zou dit niet structureler moeten worden opgepakt?

Evenzeer is de vraag in hoeverre de gemeenteraad de politieke verantwoordingsplicht nog kan invullen. Is de gemeenteraad nog wel in staat zijn rol op dit punt adequaat uit te voeren? Zal de raad niet vanuit zijn rol proactief het burgemeestersbeleid willen beïnvloeden?

Hermans

En hoe moet de raad beoordelen of de burgemeester in de vele gevallen van bestuurlijke sanctie de juiste aanpak heeft gekozen? Hoe zit het met de rechtszekerheid voor de burgers?

De VVD-fractie kan dan ook instemmen met de constatering van de regering in de notitie Burgemeester en Veiligheid dat er geen nieuwe bevoegdheden meer bij zullen komen voor de burgemeester. "Het palet is nagenoeg compleet", schrijft de minister. Helemaal gerust is mijn fractie hier nog niet op gelet op de volgende zin waarin wordt gesproken over "het doorontwikkelen van bestaande bevoegdheden". Ik hoor graag hoe de minister hierover denkt.

Als je kijkt naar de voorliggende wet en je de vraag stelt of er werkelijk kan worden opgetreden, zeker tegen voetbalhooligans, is het begrip "preventief" essentieel. Als ik het goed zie, wordt in het wetsvoorstel de eis gesteld dat voor het opleggen van een maatregel zoals een stadionverbod of een dienstverbod, de orde herhaald verstoord is. Als deze maatregel al tot uitvoering kan komen, is het noodzakelijk dat de uitwisseling van gegevens tussen de burgemeesters van voetbalsteden goed is geregeld. De Voetbalwet zou volgens de heer Engberts aan burgemeesters van andere steden de mogelijkheid bieden om een preventief stadionverbod op te leggen waarbij het dan voldoende is, zo betoogt hij, dat er bij die burgemeester ernstige vrees voor verstoring van de openbare orde bestaat zonder dat hiervan in de betreffende gemeente werkelijk sprake is geweest. In het wetsvoorstel en in de reactie van de minister staat de interessante opvatting dat de openbare orde een plaatselijk af te wegen feit is. Het is de vraag of die opvatting gerechtvaardigd is. Waarom wordt dan niet in de wet opgenomen dat de burgemeester de verstoring in andere gemeenten ten grondslag kan leggen aan zijn besluit binnen de eigen gemeente?

Verder is het de vraag of een omschrijving van het begrip openbare orde mogelijk is. Dit wordt ontkend. Er wordt gesteld dat dit een typisch lokale activiteit is, maar ik verwijs naar de Engelse voetbalwet, waarin nadrukkelijk is bepaald welke strafbare feiten tot een stadionverbod kunnen leiden. Ook hierop kom ik nog terug aan het einde van mijn inbreng, dus op de burgemeester, de gemeenteraad en de vraag hoe een en ander in de praktijk zal gaan en of het dan wel effectief is.

Het komt niet vaak voor dat de Eerste Kamer voorlichting aan de Raad van State vraagt over amendementen die zijn aangenomen in de Tweede Kamer. Dat dit nu wel is gebeurd, hangt wat de VVD-fractie betreft nauw samen met de aard en ingrijpendheid van de betreffende wijzigingen. Ik wil mij in dit debat beperken tot de drie ook door de Raad van State behandelde wijzigingen.

Allereerst het amendement-De Wit inzake de meldplicht als zelfstandige bevoegdheid. De vraag hierbij voor de VVD is: waaruit moet blijken dat "een persoon die herhaaldelijk individueel of groepsgewijs de openbare orde heeft verstoord of bij groepsgewijze verstoring van de openbare orde een leidende rol heeft gehad"? Is dat gebaseerd op het Justitieel Documentatieregister of houdt de gemeente of de politie een eigen registratie bij? Het is immers voor betrokkenen heel belangrijk te weten of ze "in beeld" zijn en op basis waarvan een meldplicht zou kunnen worden opgelegd.

Over het amendement-Kuiken op stuk nr. 15 met betrekking tot de zogenaamde "12-minners" is veel te

doen geweest. De Raad van State begint – niet mals! – met de opmerking dat het een beperking betreft van het familie en gezinsleven, zoals gegarandeerd in artikel 8 van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden. Met dit amendement, zo geeft de Raad van State aan, wordt in feite vooruitgelopen op het onderzoek naar de omvang van de doelgroep, dat is aangekondigd in de kabinetsnota "Overlast door 12-minners: een stevige aanpak". De onderbouwing van deze wijziging is in feite uiterst zwak; er is nog nauwelijks onderzoek gedaan naar de omvang van eventuele overlast van 12-minners, en de gegevens die er zijn, dateren vaak van jaren her of zijn gebaseerd op voorbeelden, zoals uit Utrecht, waarbij niet duidelijk is hoe vaak sprake was van individueel dan wel groepsoverlast. De probleemverkenningen zijn nog uiterst dun; zo lijkt een en ander meer gebaseerd op vermoedens dan op vastgestelde feiten. Kan de minister, anders dan in deze stukken, meer onderbouwing geven ter ondersteuning van de voorgestelde aanpak? Hoezeer hij in de Tweede Kamer ook kritisch was over dit amendement, hij verdedigt nu toch deze wet in zijn totaliteit.

Het mogelijke ingrijpen van de burgemeester in zo'n situatie moet toch gebaseerd zijn op een extra onderbouwing, zeker ter rechtsbescherming van deze zeer jonge kinderen. Hierbij is ook de vraag gerechtvaardigd of de politie het gekozen instrumentarium, waarbij haar een taak wordt gegeven, wel aankan. Heeft de politie voldoende tijd en mogelijkheden om dat ook daadwerkelijk te doen? Het is al jaren geleden dat de jeugd- en zedenpolitie werd opgeheven en daarmee is een groot deel van de specifieke knowhow bij de politie in de afgelopen jaren niet verbeterd. Dit is een understatement.

Is goed bekeken of het huidige instrumentarium om overlast te stoppen daadwerkelijk uitgebreid moet worden met de interveniërende rol van de burgemeester? Immers, ook die zal niet altijd over de deskundigheid op dit gebied beschikken en zal als burgemeester toch vooral "de rust" in de gemeente willen behouden. Begrijpt u me goed, de VVD-fractie vindt dat overlast, ook door jongeren, moet worden aangepakt. Naast die noodzaak is er echter ook de noodzaak van rechtsbescherming voor 12-minners en hun ouders, zoals voorgeschreven door het EVRM-verdrag.

Het amendement-Zijlstra heeft bij de VVD de volgende vragen opgeroepen. Voorbereiding aanpakken is alleen mogelijk als het gaat om zeer ernstige strafbare feiten: terroristische misdrijven en misdrijven waarop een maximumstraf van acht jaar staat. Het nu voorgestelde betreft een maximumstraf van vierenhalf jaar. De door de Raad van State naar voren gebrachte vraag van bijzondere rechtvaardiging van de voorgestelde strafbaarstelling wordt, zo geeft de minister in de reactie aan, gevonden in enerzijds de strafwaardigheid van het gevaarzettende gedrag en anderzijds de praktische overweging dat de desbetreffende strafbare feiten daadwerkelijk voorkomen kunnen worden indien in een vroegtijdig stadium opsporing kan plaatsvinden. Ik vind dat een cirkelredenering: als je iets vroegtijdig kunt opsporen, kun je het ook voorkomen. Maar waar haal je het vandaan om daarvan überhaupt uit te gaan, als dit op andere punten veel zwaarder is onderbouwd? Ook dit lijkt ons een amendement dat te snel is ingediend en

Hermans

waarvan de minister de consequenties nog eens goed moet aangegeven.

Het derde punt: de effectiviteit van de wetgeving op het gebied van voetbalhooligans in vergelijking met wetgeving in het buitenland, bijvoorbeeld Engeland, ter bestrijding van voetbalvandalisme. Uit het position paper van de KNVB dat de Kamer heeft ontvangen, blijkt dat naar de mening van de KNVB een aantal zaken niet gehonoreerd zijn in dit wetsontwerp. Ten eerste de mogelijkheid om Nederlanders aan te pakken die zich in het buitenland schuldig maken aan voetbalgerelateerde misdrijven. Ik begrijp dat wel, want als de ene burgemeester aan de andere burgemeester moet vragen om iets op te leggen, kun je op basis van deze wet al helemaal niet verwachten dat zoiets gebeurt aan een buitenlandse burgemeester; althans een grote kans daarop mag toch weinig realistisch worden genoemd. Het tweede punt: de lengte van de gehanteerde termijnen voor sancties, die vele malen beperkter is dan in de Engelse wetgeving. Het derde heeft betrekking op het strafbaar stellen van specifieke "voetbalmisdrijven", zoals gooien van voorwerpen, zwarthandel en betreden van het speelveld. Een en ander is niet specifiek benoemd. De vraag is dan ook gerechtvaardigd of deze wet, in vergelijking met de Engelse voetbalwet, voldoende effectieve elementen bevat om daadwerkelijk misstanden aan te pakken, bijvoorbeeld de misstanden die dreigden bij de bekerfinale.

Jan Brouwer, hoogleraar Algemene rechtswetenschap aan de Rijksuniversiteit Groningen, stelt dat dit wetsvoorstel niets toevoegt. Volgens hem zou wat nu in het wetsvoorstel staat, met het bestaande instrumentarium al kunnen. Bovendien zou de voorgestelde meldplicht niet effectief zijn. De gedachte dat hooligans met een stadionverbod zich tijdens wedstrijden melden bij de politie, en er zo voor te zorgen dat ze niet gaan relschoppen, is flinterdun. Verder stelt hij, niet ten onrechte, de vraag of de politie erop zit te wachten om te fungeren als een soort veredelde crèche voor verstoten voetbalsupporters. En heeft de politie daar überhaupt ruimte en middelen voor? Stel je de situatie voor dat zich in een niet zo grote gemeente als Heerenveen vierhonderd supporters zouden moeten melden. Ik noem dat voorbeeld volkomen uit de lucht gegrepen omdat zoiets zich daar met supporters niet zal voordoen, maar stel dat dit het geval zou zijn: waar moet men dan de ruimte vandaan halen?

In Engeland kan de rechter een stadionverbod opleggen, dat voor binnen- en buitenland geldt. De rechter weet ook wanneer een verbod mag worden opgelegd, want dat is in de wet vastgelegd en het is in de laatste jaren steeds uitgebreid. De belangrijkste redenen van uitbreiding: openlijke geweldpleging, het veld betreden, gebruik of bezit van vuurwapens, alcohol, vuurwerk of zwarte handel in kaartjes. De straffen zijn veel steviger en veel hoger. Ben je niet voorwaardelijk veroordeeld, dan is het stadionverbod maximaal vijf jaar. Krijg je een onvoorwaardelijke gevangenisstraf, dan is het stadionverbod tien jaar. Op overtreding staan zes maanden cel en/of een boete van 5000 pond. Middels dit wetsvoorstel is dat drie maanden celstraf. En als je het stadionverbod aan je laars lapt, uiterlijk één jaar celstraf.

De meldplicht is volgens Brouwer een achterhaalde methode. Babysitten door de politie, daar zit niemand op te wachten. De VVD-fractie ziet ook een duidelijke eigen verantwoordelijkheid voor de clubs zelf en heeft zulks in

het verslag aangegeven. De Engelse clubs hebben een systeem van waterdichte controles, via gezichtsscanners bij de ingang en posters van hooligans.

Brouwer heeft een voetbalverordening opgesteld die, naar zijn mening, in Nederland makkelijk is in te voeren, en waarbij de burgemeesters van gemeenten waarin betaald voetbal wordt gespeeld, gezamenlijk afspraken kunnen maken over een landelijk voetbalverbod. Een ban op een "supporter" in de ene gemeente wordt automatisch overgenomen door de andere burgemeesters; en in plaats van een meldplicht, is er inlevering van paspoort of identiteitskaart bij de burgemeester. Kortom, een andere aanpak. De vraag is of dat niet veel effectiever is. Wat is het oordeel van de minister over de voorstellen van Brouwer?

De VVD-fractie heeft nogal wat opmerkingen. Ik hecht er wel aan om duidelijk aan te geven dat een aanpak waarbij een burgemeester mogelijkheden krijgt om voetbalhooligans aan te pakken, op zichzelf kan rekenen op onze instemming. Het is echter de vraag of door amendementen niet een aantal factoren in dit wetsvoorstel zijn ingebracht die – laat ik het voorzichtig zeggen – niet altijd even zorgvuldig kunnen worden genoemd.

□

De heer **Engels** (D66): Voorzitter. Om te beginnen, merk ik voor de goede orde op dat ik de eer en het genoegen heb om niet alleen te spreken namens de fractie van D66, maar tevens namens de OSF, de Partij voor de Dieren en GroenLinks. Ik zie dat de minister erg onder de indruk is; dat doet mij deugd.

Wij hebben hier een wetsvoorstel op tafel liggen dat tot doel heeft de bestrijding van ernstige, groepsgebonden overlast in de publieke ruimte. Hoe is deze nieuwe verbinding van bestuursrecht en strafrecht ook alweer ontstaan? De eerste bronnen zijn twee in 2005 in de Tweede Kamer aangenomen moties, geïnitieerd vanuit de VVD-fractie. De motie-Van Schijndel vroeg om extra gemeentewettelijke bevoegdheden voor de burgemeester om gedragsaanwijzingen te kunnen geven. In de motie-Weekers werd in het kader van de bescherming tegen bedreigingen gevraagd om vergelijkbare bevoegdheden in het Wetboek van Strafrecht voor de officier van justitie. Een derde bron is de in 2007 aanvaarde motie-Atsma c.s. waarin werd opgeroepen tot een harde aanpak van het voetbalvandalisme op basis van vergelijkbare gebiedsverboden en meldingsplichten.

Het op basis van deze Kameruitspraken ontwikkelde wetsvoorstel roept een reeks van instrumenten in het leven voor de burgemeester en voor de officier van justitie. De burgemeester krijgt in het kader van de handhaving van de openbare orde bevoegdheden voor het opleggen van een omgevingsverbod of wijkverbod, eventueel in combinatie met een meldplicht, en voor het instellen van een samenscholingsverbod en een persoonsgericht groepsverbod. De officier van justitie krijgt de bevoegdheid om in het kader van de handhaving van de rechtsorde een verdachte een gebiedsverbod, een contactverbod of een meldplicht op te leggen, dan wel deze een bevel te geven zich te onderwerpen aan hulpverlening.

Blijkbaar was dit voor een meerderheid in de Tweede Kamer nog niet genoeg. Als gevolg van een aantal substantiële amendementen is het voorstel niet alleen verder aangescherpt, maar is ook de reikwijdte fors

Engels

uitgebreid. Daarbij lieten nu ook de PvdA en de SP zich niet onbetuigd. Een zelfstandige individuele meldingsplicht (amendement-De Wit), een burgemeesterbevel aan ouders van overlast gevende 12-minners (amendement-Kuiken) en het strafbaar stellen van voorbereidende handelingen richting openlijke geweldpleging (amendement-Zijlstra).

Ziehier het probleem waarvoor onze fracties zich geplaatst zien: een in de loop van het wetgevingsproces steeds verder opgerekte werkingssfeer, een verder aangescherpt instrumentarium, toenemende kritiek vanuit de rechtswetenschap en ongeduldig om instemming met dit vermeende wondermiddel roepende sportbestuurders en burgemeesters. Onze eerste vraag aan de minister is: waarom heeft het kabinet zich de regie zo uit handen laten nemen? Hoe beziet de minister de medeverantwoordelijkheid van het kabinet voor dit wonderlijke wetgevingsproduct?

Ook onze fracties onderkennen, overigens zonder terughoudendheid, dat maatschappelijke overlast en voetbalgeweld ernstige maatschappelijke vraagstukken zijn, en achten preventief optreden ter voorkoming van escalatie op zichzelf genomen acceptabel. Wij hebben echter een groot probleem met een aantal aspecten rond de in dit voorstel ontwikkelde figuren. Aan de door de burgemeester en de officier van justitie uit te oefenen bevoegdheden kleven bezwaren die in de schriftelijke behandeling door de minister naar ons oordeel in onvoldoende mate zijn weggenomen.

Wij zien nog steeds niet dat meer repressie het antwoord is op overlast. Wij blijven van mening dat het kabinet een verkeerde lijn volgt met het ad hoc cumuleren van nieuwe en verdergaande wettelijke bevoegdheden voor met name de burgemeester; de heer Hermans heeft daarvan al vele voorbeelden genoemd. Wij menen nog steeds dat er een grens getrokken moet worden bij de ontwikkeling van meer regels en beleid als methode voor een zo groot mogelijke beïnvloeding van maatschappelijk gedrag. Wij blijven erbij dat er geen algemene en dringende behoefte bestaat bij burgemeesters en andere gemeentelijke organen aan nieuwe handhavingsbevoegdheden tot zelfs achter de voordeur. Wij houden grote zorgen over de toenemende politieke, bestuurlijke en juridische druk op het burgemeestersambt. Wij blijven daarnaast grote zorgen houden over de door rechtsgeleerde hoogleraren aangegeven gevolgen van deze voortgaande regelverdichting voor de transparantie en consistentie van ons rechtssysteem en onze wettelijke begrippen. En niet in de laatste plaats houden wij fundamentele bezwaren tegen de ingeslagen weg naar overheidsingrijpen in de persoonlijke levenssfeer en overheidsbemoeienis met opvoedingsvraagstukken. Ik zie ervan af de in de schriftelijke voorbereiding reeds aangedragen argumentatie voor al deze bedenkingen hier te herhalen, maar vraag de minister nog eens aan te geven waarom hij deze zorgpunten niet deelt.

De heer **De Vries** (PvdA): De heer Engels noemt een groot aantal bedenkingen tegen de aanpak die in dit wetsvoorstel wordt gekozen. Daarvoor zegt hij: ook wij vinden, ongekwalficeerd, dat dit probleem moet worden aangepakt. Ik zou zo graag van hem horen hoe hij dat dan zou doen.

De heer **Engels** (D66): Ik ben net begonnen.

De heer **De Vries** (PvdA): Excuus, als dat nog komt, dan zal ik daar natuurlijk graag naar luisteren.

De **voorzitter**: Mocht dat niet het geval zijn, dan ken ik de heer De Vries als iemand die daarop terugkomt.

De heer **Engels** (D66): Voorzitter. Intussen zijn nieuwe complicaties ontstaan als gevolg van de op verzoek van deze Kamer verstrekte voorlichting van de Raad van State over de door substantiële amenderingen fundamenteel gewijzigde omvang en strekking van het wetsvoorstel. De Raad beperkt zich tot een voor de Eerste Kamer herkenbare beoordeling op grondrechtelijkheid en wetssystematiek van de drie meest bekritiseerde amendementen, maar de conclusies zijn moeilijk mis te verstaan.

In de eerste plaats de met het amendement-De Wit geregelde uitbreiding van de oorspronkelijk aan andere groepsmaatregelen gekoppelde collectieve meldingsplicht met een zelfstandige en individuele meldingsplicht. Deze uitbreiding maakt de vraag naar de houdbaarheid van overlastmaatregelen uit grondrechtelijk oogpunt problematischer. Dergelijke vergaande ingrepen in de bewegingsvrijheid van betrokkenen roepen immers al snel vragen op van noodzakelijkheid en proportionaliteit.

In de tweede plaats het bij amendement-Kuiken ingevoegde artikel 172b Gemeentewet om op grond van een burgemeestersbevel aan ouders op te treden tegen ernstige overlast veroorzakende kinderen beneden de 12 jaar die na 20.00 uur nog op straat vertoeven. De Raad van State zet grote vraagtekens bij deze merkwaardige oprisping van maatschappelijke bevoogding. Niet alleen bij de noodzaak en rechtvaardiging van een zo vergaande ingreep in het grondrecht op een gerespecteerd familieleven. Het zal daarnaast niet meer dan symptoombestrijding blijken, zo luidt het oordeel van de Raad van State. De achterliggende problematiek van opvoedingsproblemen wordt hiermee niet opgelost.

In de derde plaats het amendement-Zijlstra als gevolg waarvan de voorbereiding van openlijke geweldpleging als zelfstandig delict strafbaar wordt gesteld. Daarmee wordt de opsporing van niet-fysieke voorbereidingsacties mogelijk. In een belangwekkende beschouwing maakt de Raad van State duidelijk hoezeer dit type repressieve maatregelen op gespannen voet staat met de historische uitgangspunten en de systematiek van ons strafrecht. Maar zelfs in het licht van de in de laatste jaren significant aangescherpte strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen en de substantiële uitbreiding van opsporingsbevoegdheden is de voorgestelde strafbaarstelling niet systeemconform. Specifieke uitzonderingen op een bestaand stelsel moeten zo beperkt en probleemgericht mogelijk worden omschreven, zo stelt de Raad van State. De voorgestelde delictomschrijving is in dat perspectief te ruim, aangezien het amendement zich niet beperkt tot de uitwisseling van inlichtingen.

In zijn reactie op deze compact weergegeven kritische opmerkingen van de Raad van State geeft de minister echter geen krimp. Wat het eerste amendement betreft meldt de minister dat de zelfstandige en individuele meldplicht in het algemeen en op voorhand geen zwaardere maatregel is dan het groepsverbod, en dat de burgemeester voldoende in staat is de grondrechtelijke toets te verrichten. Dat de wetgever hem daarbij wel erg weinig aanknopingspunten biedt, is nu eenmaal niet anders. Met betrekking tot het tweede amendement

Engels

erkent de minister dat over de aard, omvang en gevolgen van de problematiek van de zogeheten 12-minners nog weinig bekend is. Maar even zo vrolijk schrijft hij dat wij hier met een zodanig ernstig probleem te maken dat de invoering van een avondklok voor kinderen niet alleen gerechtvaardigd, maar zelfs noodzakelijk is. Ook het derde kritiekpunt van gebrek aan systeemconformiteit van het op grond van het derde amendement voorgestelde artikel 141a Strafrecht valt bij de minister in dorre aarde. Eerst schetst hij de aanscherpingen die in het kader van de bestrijding van terrorisme en zware criminaliteit in de afgelopen jaren in ons strafrechtelijke en strafvorderlijke stelsel zijn aangebracht, in het bijzonder op het punt van voorbereidingshandelingen. Maar ook hier betreft de minister niet meer dan een stelling, namelijk dat de te bestrijden problemen zodanig ernstig zijn dat alleen al in dat gegeven voldoende rechtvaardiging schuilt voor dit type strafbaarstellingen.

Onze fracties hebben met een mengeling van verbazing en bewondering gezien hoe de minister de door Raad van State opgeworpen vraagtekens wegpoetst. Bewondering voor de vasthoudendheid en vastberadenheid om de agenda van dit inmiddels demissionaire kabinet voor maximale maatschappelijke gedragsbeïnvloeding tot het einde uit te voeren. Verbazing over de in onze ogen op onderdelen nogal dunne argumentatie om het wetsvoorstel op alle onderdelen overeind te houden. Laat ik onze positie nog eens helder proberen te markeren.

Wij hebben ten eerste erg veel moeite met het al enige jaren voortgaande proces van incidentele strafrechtelijke en strafvorderlijke aanscherpingen, met name als deze worden geïnitieerd vanuit de Tweede Kamer. Er lijkt aan de overzijde al enige tijd sprake van een proces van bieden en overbieden om via toenemende repressie aan publicitaire druk tegemoet te komen. Wij hadden in dat licht graag gezien dat het kabinet bij dit wetsvoorstel wat meer weerwerk had geleverd tegen de in dit geval al te enthousiaste amenderingsdrift.

Wij hebben ten tweede grote aarzelingen bij de toenemende neiging om via overheidsingrijpen en zeker overheidsdwang steeds verder binnen te dringen in de persoonlijke levenssfeer van de burgers. Ook de neiging om de handhaving van de openbare orde, de veiligheid en de rechtsorde steeds verder op te rekken met gedragsaanwijzingen en andere repressieve maatregelen tot achter de voordeur stuit ons tegen de borst. In dat verband maken wij ons al enige tijd ernstige zorgen over het door dit demissionaire kabinet ontwikkelde concept van de burgemeester als sheriff, opvoeder en hulpverlener. Spijtig en niet verstandig is ten derde dat verschillende waarschuwingen uit de rechtswetenschap voor gebreken in systeemconformiteit, begripshantering, rechtsbescherming en grondrechtelijke bescherming als het politiek niet uitkomt in de wind worden geslagen.

Of dit allemaal nog niet genoeg is, moet als laatste nog de vraag naar de zin van dit wetsvoorstel worden gesteld. Ook het antwoord op deze vraag valt niet mee. In het algemeen is het de vraag of wij bij de aanpak van overlast en onveiligheid wel op de goede weg zijn en of wij de goede weg zijn ingeslagen met het in toenemende mate inruilen van de klassieke, preventieve aanpak voor harde, repressieve maatregelen. Het is nog maar de vraag of men met meer verbieden meer veiligheid schept. Als wij gedragsveranderingen willen, lijkt een

toenemende inzet op repressie weinig productief, met name als dat ten koste dreigt te gaan van de traditionele preventieve instrumenten, en als burgerrechten en de privacy steeds verder worden bedreigd. Niet voor niets pleit bijvoorbeeld het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid voor een herstel van het evenwicht tussen preventie en repressie. Graag vragen wij de minister hoe hij dit weegt.

Op het punt van de bestrijding van voetbalagressie in het bijzonder is recentelijk door de genoemde hoogleraren Jan Brouwer en Jon Schilder in het Nederlands Juristenblad (NJB) de vraag gesteld of dit wetsvoorstel eigenlijk wel effectief is. Het voorstel pretendeert volgens hen veel, maar maakt dat geenszins waar. In wezen krijgen burgemeesters geen extra mogelijkheden om hooligans effectief aan te pakken. Zij kunnen uitsupporters niet aanpakken, omdat aan de wettelijke eis van structurele ordeverstoring in dezelfde gemeente niet kan worden voldaan en een tijdelijk plaatselijk stadionverbod hen op grond van de driemaandentermijn niet raakt. Voor thuissupporters beschikt de burgemeester nu al over een sterker wapen: een stadionomgevingsverbod kan voor twee jaar worden opgelegd. Voor zover de officier van justitie een landelijk stadionverbod kan opleggen, lijkt dat te lastig, gezien de strenge voorwaarden die daaraan gesteld worden. Er moet sprake zijn van een ernstige verstoring van de openbare orde en van grote vrees voor herhaling. Bovendien moet de officier vrijwel zeker weten dat er een rechterlijke veroordeling zal volgen. Een ander zwak punt in het voorstel is dat het begrip "verstoring van de openbare orde" in relatie tot voetbalgeweld niet nader is gedefinieerd. Dat zal tot gevolg hebben dat rechters moeite zullen hebben om gedragingen onder dat begrip te brengen. Graag vragen wij de minister om ook op deze kritiek te reageren.

Uit mijn bijdrage mag blijken dat de door mij vertegenwoordigde fracties nog vele bedenkingen en aarzelingen hebben ten aanzien van dit voorstel. Die zijn, zoals gezegd, niet verminderd na de voorlichting van de Raad van State en de reactie van de minister daarop. Ook de toegenomen rechtswetenschappelijke kritiek op het voorstel heeft niet stimulerend gewekt op onze neiging om het wetsvoorstel te aanvaarden. Maar wij zullen goed luisteren naar de antwoorden van de minister en dan zal ieder van de drie fracties waarvoor ik spreek, haar eindafweging maken.

Dan ga ik nog in op de vraag van de heer De Vries. De heer Hermans heeft al gerefereerd aan de bijdrage van Brouwer en Schilder in het NJB om via een gemeentelijke verordening op een effectievere manier te proberen het voetbalgeweld aan te pakken. Ik heb het niet over de andere overlast. Er is gevraagd hoe de minister daartegen aankijkt en ik wil mij graag aansluiten bij die vraag. Misschien is de gemeentelijke verordening een betere weg dan de weg die wij met dit wetsvoorstel zijn ingeslagen.

De heer **De Vries** (PvdA): Ik apprecieer natuurlijk dat de heer Engels nog openlaat wat zijn oordeel over dit wetsvoorstel straks zal zijn, afhankelijk van het antwoord van de minister. Zijn reactie op mijn eerder gestelde vraag valt mij echter wat tegen. Hij heeft op alle punten kritiek op de aanpak die in dit wetsvoorstel gekozen wordt en komt nu, in antwoord op mijn vraag, alleen met een verwijzing naar wat twee andere hoogleraren

Engels

hebben voorgesteld in het NJB. Nu mag dat, maar het is geen wezenlijk andere aanpak. Ik dacht eigenlijk dat de heer Engels zei: al dat repressieve gedoe moet eens afgelopen zijn, want het brengt ons niet verder. In plaats daarvan moeten wij eens een goed gesprek hebben. Ik vind in ieder geval wat hij suggereert niet in enige relatie staan tot het probleem van voetbalgeweld of geweld rond voetbalwedstrijden of ook anderszins vandalisme in de samenleving, en tot wat dat betekent. Ik zal straks nog iets moeten zeggen over mijn kwalificatie van het wetsvoorstel, maar ik wil van hem graag weten hoe hij denkt op een betere manier dan langs de repressieve weg, die hij kennelijk van de hand wijst, tot een oplossing te kunnen komen.

De heer **Engels** (D66): Heel kort. Het eerste punt betrof de verwijzing naar gerenommeerde hoogleraren. Het lijkt mij buitengewoon verstandig om dat te doen. Zij hebben daar heel veel studie van gemaakt, zijn zeer deskundig en hebben meerdere malen aangegeven, onder verwijzing naar de wetgeving in Engeland, dat er veel betere methoden zijn om voetbalgeweld aan te pakken dan wat wij nu doen in dit wetsvoorstel, dat overigens over veel meer zaken gaat dan voetbalgeweld alleen.

De heer **De Vries** (PvdA): Beide hoogleraren wijzen erop dat dit wetsvoorstel nadere uitwerking helemaal niet uitsluit en dat het integendeel heel goed is dat het voorstel daar de ruimte voor laat.

De heer **Engels** (D66): Waar het uiteindelijk om gaat, is dat wij hier gaan beoordelen, ieder van ons op zijn eigen verantwoordelijkheid, wat wij vinden van het voorliggende wetsvoorstel. Dat mag iedereen op zijn eigen manier doen. Ik heb aangegeven wat het oordeel van de fracties die ik hier vertegenwoordig op dit moment is. Ze zullen zelf hun stemgedrag bepalen. Tegen wat hier voorligt, hebben zij veel bedenkingen en aarzelingen en het is sterk de vraag of hetgeen wij ten aanzien van voetbalgeweld willen bereiken, via dit wetsvoorstel mogelijk is. Voor zover die aarzelingen zijn geuit, met name door de beide door mij genoemde hoogleraren, ben ik tot de conclusie gekomen dat ik het heel zinvolle kritiek acht. Dan kom ik op mijn tweede punt. Ik heb opmerkingen gemaakt over de verhouding tussen hoe je op een preventieve manier met problemen kunt omgaan en op een repressieve manier. De heer De Vries heeft mijn opmerkingen iets te kort samengevat door te zeggen: ach, repressie moeten we niet doen, maar alleen preventie, een kopje thee en een goed gesprek. Dat heb ik niet gezegd. Ik heb gezegd dat ik vind dat er een ander evenwicht moet komen in de verhouding tussen preventieve en repressieve maatregelen, dat ik vind dat met wat in dit wetsvoorstel staat, de balans naar mijn beoordeling te veel doorslaat naar repressie en dat het de vraag is of dat uiteindelijk effectief is. Ik heb ook gezegd dat wij de problematiek onderkennen en dat ook wij vinden dat we dit niet moeten laten lopen, maar de vraag is: welke methode hanteren we? Ons ijkpunt is op dit moment het voorliggende wetsvoorstel en ik herhaal dat ik op dit moment nog niet tot de conclusie kan komen dat we daarmee de goede weg zijn ingeslagen. Daarover kunnen wij uiteraard van mening verschillen, maar dat is ons oordeel.

De heer **De Vries** (PvdA): Ik weet nog niet of wij

daarover van mening verschillen. Ik moet straks nog iets zeggen, dus dat weet u ook niet. Ik wijs er alleen op dat het natuurlijk mogelijk is om te zeggen: we moeten niet al te veel op repressie gaan zitten, maar ook meer aan preventie doen. Als de heer Engels dan echter verwijst naar het artikel van de beide hoogleraren en als ik het reglement lees dat zij voorstellen voor een algemene plaatselijke verordening, dan lijkt mij dat eigenlijk een verfijnde vorm van repressie. Mensen krijgen ongelofelijk veel beperkingen opgelegd, die helemaal niet in dit wetsvoorstel staan.

De heer **Engels** (D66): Wij hebben het nu specifiek over voetbalgeweld. Veel van de kritiekpunten die ik heb geuit ten aanzien van dit wetsvoorstel gaan niet alleen over het element voetbalgeweld, maar ook over een aantal andere elementen – allerlei vormen van overlast enzovoorts – die door amendering in het wetsvoorstel zijn gekomen. Daar zitten veel haken en ogen aan. Als de beide hoogleraren vinden dat er een betere methode is, die in Engeland goed schijnt te werken, namelijk om via een plaatselijke verordening met gerichte maatregelen te komen, dan zal ik niet de neiging hebben om te zeggen: onze fracties zien niets in repressie, dus daar moeten wij ook niet voor zijn.

De **voorzitter**: Ik zou de heer De Vries willen vragen om dit zijn laatste interventie te laten zijn.

De heer **De Vries** (PvdA): Absoluut, voorzitter. Ik wil de heer Engels nog iets vragen over de Engelse voetbalwet. Ik denk toch dat u bij bestudering daarvan ook gedacht hebt: zo, zo, dat is repressief!

De heer **Engels** (D66): Ja, maar dan kom ik weer op hetzelfde punt. Dan hebben we het weer puur over de aanpak van voetbalgeweld, terwijl dat maar één element is. Volgens mij is het een enigszins weggezaakt element in dit wetsvoorstel, waarin het ook over heel veel andere en indringende zaken gaat. Ik heb niet de indruk willen wekken dat er met onze fracties niet te praten zou zijn over een betere regulering en aanpak van voetbalgeweld. Dat is zeker mogelijk, maar, nogmaals, hier ligt een breder wetsvoorstel voor, waarbij de Raad van State – dat zal u ook niet zijn ontgaan – een aantal vraagtekens heeft gezet. Dan acht ik het vanuit de Eerste Kamer toch geboden om met de minister te spreken over de vraag of wij het goede pad zijn opgegaan, ook ten aanzien van de andere punten. Als we vinden dat dit mogelijk niet het geval is, zijn er dan andere wegen om het beter te doen? Die discussie gaan wij dus niet uit de weg, laat dat helder zijn, hoeveel goede gesprekken wij ook met iedereen willen voeren.

□

De heer **Vliegenthart** (SP): Voorzitter. Om maar met de deur in huis te vallen: de SP-fractie lijkt hetzelfde dubbele gevoel over dit wetsvoorstel te hebben als de fracties van D66 en de VVD. Aan de ene kant ondersteunen wij de doelstelling van de regering om een vuist te kunnen maken tegen systematische verstoringen van de openbare orde. Aan de andere kant zet de SP-fractie vraagtekens bij het instrumentarium zoals dat in het voorliggende wetsvoorstel wordt voorgesteld. Dat betreft zowel de reikwijdte van de maatregelen die de burge-

Vliegenthart

meester op basis van dit wetsvoorstel kan nemen, als de democratische verankering van deze bevoegdheden in de gemeenteraad. De regering heeft in de beantwoording van onze schriftelijke vragen een positief geluid laten horen. Zij is van mening dat het wetsvoorstel zoals het thans in de Eerste Kamer voorligt een belangrijke en noodzakelijke bijdrage levert aan de voorkoming dan wel beperking van voetbalvandalisme, ernstige overlast door groepen en individuen en ernstig belastend gedrag jegens personen en goederen. Vooralsnog zijn wij daar nog niet geheel van overtuigd, maar wat nog niet is, kan nog komen, hopen wij met de regering. We zullen het zien.

Ik wil in mijn inbreng stil staan bij twee punten waarop de argumentatie van de regering ons vooralsnog niet overtuigd heeft. Allereerst de veranderende positie van de burgemeester ten opzichte van de gemeenteraad. De heer Hermans sprak daar ook al over. Overigens zijn de kanttekeningen die mijn fractie bij dit punt wil maken breder dan alleen dit wetsvoorstel zelf: de uitbreiding van de bevoegdheden van de burgemeester is de afgelopen jaren niet beperkt gebleven tot het wetsvoorstel dat wij vandaag bediscussiëren. Tegelijkertijd zijn deze uitbreidingen lang niet altijd samengegaan met een evenzo brede inkadering van deze bevoegdheden in ons democratisch bestel.

Daarnaast wil mijn fractie stilstaan bij de amendementen die tijdens de behandeling in de Tweede Kamer zijn ingediend en aangenomen. Behalve dat mijn fractie benieuwd is naar wat er op die dag in het restaurant aan de overkant is geserveerd – het zal wel iets pittigs geweest zijn dat de nodige creativiteit heeft doen opborrelen bij onze tegenvoeters – wil de SP-fractie helderheid over de consequenties en over de mogelijkheden en onmogelijkheden van deze amendementen. Wij hebben daarbij met name vragen over het amendement-Kuiken.

Ik zal met het eerste punt beginnen. De afgelopen jaren zijn de bevoegdheden van de burgemeester op een aantal terreinen flink uitgebreid. Lang ging dat gepaard met het idee dat de functie van burgemeester in ons politieke bestel ook op de schop zou gaan. Vooral het idee van direct gekozen burgemeester zou deze uitbreiding van de bevoegdheden democratisch moeten dekken. Hoe je ook denkt over een direct gekozen burgemeester, achter deze redenering zat wel een logische gedachte. Nu echter het voornemen van een direct gekozen burgemeester achter de beleidshorizon is verdwenen – het spijt mij, mijnheer Engels – moeten wij ons de vraag stellen hoe die bevoegdheden verder moeten worden ingekaderd in ons bestel. Mijn fractie stelt met enige bezorgdheid vast dat dit denken niet erg opschiet, terwijl de noodzaak ertoe wel groter wordt. Dat merken we ook bij dit wetsvoorstel.

De burgemeester krijgt als hoeder van de openbare orde een aantal belangrijke bevoegdheden erbij. Het controlerend orgaan, in dit geval de gemeenteraad, wordt echter niet versterkt. De regering schrijft in de memorie van antwoord dat de controlerende bevoegdheden van de gemeenteraad afdoende zijn. Ieder lid van de raad kan de burgemeester mondeling of schriftelijk vragen stellen en de raad kan verlof vragen tot het houden van een interpellatie. De burgemeester is verplicht uit eigen beweging de raad alle informatie te verschaffen hij nodig heeft voor de uitoefening van zijn taak. Hij is ook verplicht de raad de door een of meer

inlichtingen te geven als leden van de raad daarom vragen.

Dat is allemaal juist, wat er in de memorie van antwoord staat. Daarmee heeft de gemeenteraad echter niet de bevoegdheid om inhoudelijk bij te sturen. Zo kan de raad de burgemeester niet, bijvoorbeeld door middel van een motie, dwingen om toepassing van de nieuwe bevoegdheden die nu aan de burgemeester als eenhoofdig bestuursorgaan worden toegekend, achterwege te laten. Bijsturen vooraf lukt dus niet. De gemeenteraad heeft ook geen formele bevoegdheden om achteraf een oordeel te vellen over het optreden van de burgemeester dat hem dwingt in de toekomst een andere koers te varen. Daarom heb ik enkele vragen aan de minister. Waarom is er niet voor gekozen om bij dit of een ander wetsvoorstel de bevoegdheden van de gemeenteraad uit te breiden? Wat mogen we op dit terrein nog van de regering verwachten? Hoe kan de burgemeester als bindingsfiguur boven de partijen blijven functioneren als hij steeds meer inhoudelijke, en vaak ook omstreden, beleidsbeslissingen moet nemen?

De heer **Hermans** (VVD): Ik vraag mijnheer Vliegenthart mij te helpen, want ik zit even na te denken. Hij zegt dat de gemeenteraad de burgemeester niet via een motie kan vragen om het beleid te matigen of geen gebruik te maken van bepaalde bevoegdheden. Waarom zou de gemeenteraad dat niet kunnen?

De heer **Vliegenthart** (SP): Formeel kan dat, maar de burgemeester hoeft zich er natuurlijk niet aan te houden. Dat is het probleem dat wij hier in essentie hebben.

De heer **Hermans** (VVD): De woorden van de heer Vliegenthart waren net dat de gemeenteraad dat niet kan, maar het kan dus wel. De vraag of de burgemeester zich daaraan houdt, is de volgende. Als hij dat niet doet, heeft hij natuurlijk wel een politiek probleem.

De heer **Vliegenthart** (SP): Dan heeft de burgemeester inderdaad een politiek probleem. Het zou netter zijn als wij dat op een wijze zouden oplossen, zeker als die bevoegdheden breder worden, waarop de gemeenteraad er van te voren greep op houdt en die greep kan versterken. Dat moet zeker als die bevoegdheden worden uitgebreid. Ik zei al dat zo lang het idee bestond dat wij een gekozen burgemeester zouden hebben met een direct mandaat, is daarvoor wat te bedenken. Dat idee is echter voorlopig verdwenen, dus moeten wij kijken op welke andere manier wij daar invulling aan kunnen geven. Dat is het enige wat ik wilde zeggen.

De heer **De Vries** (PvdA): De heer Vliegenthart maakt mij zeer nieuwsgierig naar de direct gekozen burgemeester die het probleem met de verantwoording zou kunnen oplossen via zijn mandaat. Die legt helemaal geen verantwoording af.

De heer **Vliegenthart** (SP): Zeker, maar hij legt in elk geval verantwoording af aan de kiezer.

De heer **De Vries** (PvdA): Bij verkiezingen?

De heer **Vliegenthart** (SP): Zeker.

Vliegenthart

De heer **De Vries** (PvdA): O ja. En dat vindt u wel effectief, mijnheer Vliegenthart?

De heer **Vliegenthart** (SP): Nee. Ik heb gezegd dat je kunt denken van de gekozen burgemeester wat je wilt, maar dat er wel een logische gedachte achter zat, dat je een direct gekozen burgemeester meer bevoegdheden geeft dan een niet direct gekozen burgemeester. Dat is het enige punt dat ik hier hebt gemaakt.

De heer **De Vries** (PvdA): In die redenering is het dus denkbaar dat er verantwoording wordt afgelegd na twee of drie jaar aan de kiezers, terwijl nu een volksvertegenwoordiging een burgemeester à la minute naar voren kan roepen.

De heer **Vliegenthart** (SP): De heer De Vries geeft een goede samenvatting van de bedenkingen die wij ook hadden tegen een direct gekozen burgemeester. Ik zeg slechts dat zo lang het idee van een direct gekozen burgemeester er lag, er ook een evenknie lag ten opzichte van de uitbreiding van de bevoegdheden. Ik zei ook dat je ervan kunt vinden wat je wilt. Ik geloof dat zowel de fractie van de heer De Vries als de mijne uiteindelijk hier in de Eerste Kamer hebben gezegd dat wij het maar niet moesten doen, zo'n gekozen burgemeester. Wat dat betreft waren wij het dus met elkaar eens. Het gaat mij hier om het argument dat je aan de ene kant de bevoegdheden van de burgemeester uitbreidt en dat je hem aan de andere kant ook een direct mandaat geeft. Daar zit een logische verhouding achter, wat je er ook van vindt. Als het niet zo is, moeten wij kijken hoe wij uitgebreide bevoegdheden van de burgemeester op een andere wijze kunnen inkaderen in ons democratische bestel, waarbij daadwerkelijk controle kan worden uitgeoefend door de gemeenteraad. Daarover heb ik vragen aan de minister gesteld.

In de memorie van antwoord stapt de minister wel heel makkelijk over deze spanning heen tussen de burgemeester als bindingsfiguur en de burgemeester als inhoudelijke beleidsbeslissingen nemende overheid. Het gaat niet alleen om kwantitatieve uitbreidingen van bevoegdheden, maar ook om een combinatie van wetgeving die de rol van de burgemeester in het lokale bestuur wezenlijk verandert. Is de minister dat met mij eens? En zo niet, waarom niet?

Dit brengt mij bij de amendering van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer. Ik ben mij ervan bewust dat ik me bij de minister hierbij in een enigszins vreemde positie bevind. De amendementen komen immers niet uit zijn koker, maar zijn als ware als kruiden in de soep van de minister gegooid. De minister lijkt echter van mening dat de soep daardoor niet onsmakelijker is geworden of, nog erger, bedorven is geraakt. Daarover wil mijn fractie de nodige helderheid hebben, vooral over het amendement Kuiken inzake artikel 172b. De minister heeft dit amendement bij de behandeling in de Tweede Kamer ontraden, dus zo'n grote fan van het amendement kan hij niet geweest zijn. Ook veel fracties in dit huis hebben bedenkingen geuit rond dit amendement dat de burgemeester de nodige bevoegdheden geeft met betrekking tot overlast die 12-minners kunnen veroorzaken.

Naar aanleiding van de vragen van verschillende partijen in deze Kamer over de verhouding van dit artikel tot artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 van het EVRM

heeft de minister voorlichting gevraagd aan de Raad van State. De Raad stelt vast dat aan twee van de drie voorwaarden om in te mogen grijpen in het gezinsleven voldaan lijkt te zijn. Aan een derde criterium, namelijk het tweede lid van artikel 8, kort gezegd dat de inmening noodzakelijk is in een democratische samenleving, is niet voldaan. Dit is althans onvoldoende is aangehouden.

Aangezien dit een dodelijke opmerking is, heeft het kabinet zich uitgesloofd om de noodzaak van de maatregel alsnog te onderbouwen. Mijn eerste vraag aan de minister is waarom hij dit heeft gedaan en hoe dit zich verhoudt tot zijn eerdere negatieve advies ten aanzien van het amendement. Ziet hij de ratio van de opmerkingen van de Raad van State niet of deelt hij de consequenties ervan niet? De SP-fractie is in ieder geval van oordeel dat de argumenten van de regering op dit punt op dit moment tekortschieten.

Allereerst is de maatregel niet noodzakelijk omdat er een andere maatregel bestaat waarmee het zelfde effect kan worden bereikt en waarbij de burger beter wordt beschermd tegen inbreuk op zijn gezinsleven omdat de rechter deze maatregel uitspreekt. Bij de schriftelijke behandeling is al gewezen op de mogelijkheden die de gezinsvoogd heeft in het kader van de ondertoezichtstelling. Deze kan een aanwijzing geven die exact de inhoud heeft van artikel 172b. De ouder kan aan de kinderrechtter vragen om de aanwijzing vervallen te verklaren. Er is geen hoger beroep mogelijk.

In het wetsvoorstel inzake wijziging van kindbeschermingsmaatregelen is geregeld dat een dwangsom of lijfswang kan worden toegepast als de ouder zich niet aan de aanwijzing houdt. Dat is nu nog niet zo, maar de ervaring leert dat ouders zich uit angst voor een uithuisplaatsing van hun kind, aan de aanwijzing houden. In het wetsvoorstel krijgt de burgemeester de bevoegdheid de Raad voor de Kinderbescherming te verplichten om binnen veertien dagen het oordeel van de kinderrechtter te vragen over de noodzaak van een ondertoezichtstelling. Hoewel de burgemeester deze bevoegdheid nog niet heeft, staat niets hem in de weg om in overleg te treden met de raad over problemen in een wijk of met een bepaald kind of gezin. Een minionderzoekje leert dat een burgemeester die stap niet zo snel zet. Waarom niet? De politie zal mee moeten werken aan de handhaving van de door de gezinsvoogd gegeven aanwijzing. Zien wij dat goed? Waarom voldoet deze maatregel dan niet in de ogen van het kabinet en is dit amendement zo noodzakelijk?

Mocht de regering van oordeel zijn dat een ondertoezichtstelling dieper ingrijpt in het gezinsleven dan de ordemaatregel van het amendement-Kuiken, dan heeft de SP nog de volgende vraag. De regering benadrukt zelf dat de maatregel niet geïsoleerd moet worden gezien maar onderdeel is van een brede aanpak waarbij onder andere ook de jeugdzorg en de kindbescherming een cruciale rol vervullen. Wat zou de Raad voor de Kinderbescherming in deze context anders kunnen doen dan een ondertoezichtstelling vragen?

De maatregel is bovendien niet noodzakelijk omdat er naast de ondertoezichtstelling in iedere gemeente het zogenaamde casusoverleg functioneert, waarbij de gemeente vertegenwoordigd is. In dit casusoverleg wordt iedere jongere die problemen geeft besproken door de politie, de gemeente en anderen. Van geval tot geval wordt bekeken of de school, de jeugdarts of

Vliegenthart

bijvoorbeeld de behandelaar van de ouders erbij uitgenodigd dient te worden.

Daarnaast is er inmiddels een landelijk dekkend netwerk van Veiligheidshuizen waarin geweldig wordt samengewerkt door alle instanties, betrokken bij huiselijk geweld, criminaliteit en overlast. Ook daarin participeert de gemeente. Onze vraag is dan ook of deze instanties niet goed werken, of geen goede resultaten boeken. Waarom is deze regel nodig en wat voegt zij toe aan datgene wat wij op dit moment al hebben? Ik begrijp dat de minister al niet erg enthousiast was. Deelt hij de vragen die de SP-fractie op dit punt stelt? Of zegt hij dat het anders zit? Zo ja, dan horen wij dat graag.

Met betrekking tot de effectiviteit van de maatregel nog het volgende. Op basis waarvan denkt de regering dat het bevel van artikel 172b het gewenste effect zal hebben? De Raad van State merkt op dat de maatregel effectief moet zijn, niet alleen met betrekking tot de handhaving van de openbare orde, "maar ook bezien vanuit haar bijdrage aan de verdere ontwikkeling van het kind". De SP betwijfelt ernstig of dit met artikel 172b daadwerkelijk het geval zal zijn. Wij hebben er in de schriftelijke behandeling al op gewezen dat het strafbaar stellen van ouders voor het wangedrag van hun kinderen op straat geen pedagogisch doel dient: ouders worden er kwaad om en de kans is groot dat ouders en kind zich samen tegen de overheid zullen keren. Het gezag van ouders wordt door deze maatregel niet versterkt maar juist ondermijnd. Een averechts pedagogisch effect dus. Empowerment is effectiever dan bestraffen, dat is al jaren bekend. Graag een reactie van de minister.

Tot slot: it needs a village to raise a child. Een advies aan de volgende regering is om een visie te ontwikkelen hoe kinderen weer een gewaardeerd lid van onze gemeenschap kunnen worden, ook als zij ontsporen.

Concluderend: artikel 8 EVRM staat de inmenging in het gezinsleven toe als daarin in de wet is voorzien en deze inmenging noodzakelijk is in een democratische samenleving. Waar het gaat om beperking van het ouderlijk gezag is deze inmenging, indien noodzakelijk, opgedragen aan de rechter. De noodzaak om daarnaast de burgemeester nog de bevoegdheid te geven is niet aangetoond en ook niet aannemelijk gemaakt.

Wij krijgen hierop graag een reactie van de regering. Wij zien daar met belangstelling naar uit en wij hopen dat de minister vandaag onze twijfels kan wegnemen.

□

De heer **Dölle** (CDA): Voorzitter. Dit wetsvoorstel, dat in de media "de voetbalwet" is gaan heten, heeft het tot nu toe niet zo gemakkelijk in deze Kamer. De wet leek overigens al wat weggezakt in het collectieve bewustzijn maar herleefde daarin toen de KNVB-bekerfinale Ajax-Feyenoord werd gesplitst in twee wedstrijden. Bij de buitenwacht bleek toen hier en daar verbazing en soms irritatie over het te lang uitblijven van de wet. Vanuit de kwartieren van het Tweede Kamerlid Spekman, een van de zelfverklaarde voedstervaders van de wet, werd gespind dat hier de senaatsfractie van het CDA een dubieuze rol speelde. Die stelden maar steeds vragen over wat de Tweede Kamer in wijsheid had besloten. Tja!

Het is waar: ons aanvankelijk enthousiasme maakte plaats voor een gereserveerder opstelling, nadat de overzijde het wetsvoorstel grondig via amendementen had verbouwd. De termijnen voor gebieds-, meld- en

samenscholingsverboden werden verlengd; het bereik van de wet drastisch uitgebreid, nu ook individuele ordeverstoorders onder dat regime werden gebracht; het gebiedsverbod en de meldplicht werden ontkoppeld; er werd een nieuw artikel over de strafbaarheid van voorbereidingshandelingen in het Wetboek van Strafrecht gevoegd, en als klap op de vuurpijl werd het bevel van de burgemeesters aan ouders van 12-minners uit artikel 172b Gemeentewet in het ontwerp geamendeerd. Amendementen met een dergelijke inslag werpen een reeks vragen op, die deels echoden in de wetenschappelijke literatuur. Daarom heeft onze fractie intensief deelgenomen aan de schriftelijke voorbereiding van dit wetsvoorstel in deze Kamer. De CDA-fractie had al in het voorlopig verslag aangedrongen op een advies van de Raad van State, toegespitst op de amendementen. De regering heeft die wens op de valreep alsnog ingewilligd. Uiteraard komen wij op die "voorlichting", zoals de officiële term luidt, hierna nog terug.

In de loop van de schriftelijke voorbereiding van het wetsvoorstel zijn overigens veel vragen bevredigend beantwoord. Maar er resteert nog een aantal, die wij daarom ook in dit plenaire debat aan de orde stellen. Daaronder is de kwestie van de 12-minners een heel belangrijke.

Dit wetsvoorstel belichaamt minstens drie ambities. Het wil, zo verwoordt de considerans het, voetbalvandalisme bestrijden maar ook andere vormen van groepsgebonden overlast, zoals in Hoek van Holland. Na amendering in de Tweede Kamer is dat bereik nog aanzienlijk uitgedijd, nu ook individuele overlast en ordeverstoring daaronder zijn gebracht, van recidiverende wildplassers tot chronische kabaalmakers. Het verschaft voor dit hele, uitgebreide spectrum van ordeverstoringen een uniform instrumentarium aan de burgemeester en de officier van justitie.

De CDA-fractie is net als haar erflaters in de goede zin van het woord altijd een gezagspartij geweest. Wij menen, zoals de apostel Paulus – wier feestdag het overigens vandaag is – het uitdrukt "dat de overheid het zwaard niet te vergeefs draagt". Moderner uitgedrukt: er is geen beschaafde samenleving mogelijk wanneer de overheid in een rechtsstaat faalt de rechtsorde te handhaven en dus in gebreke blijft bij de bescherming van mensen en hun goederen. Ook en juist in de openbare ruimte het onderwerp waarover dit wetsvoorstel handelt. Dit debat gaat dan voor onze fractie ook niet over het doel van de wet maar over het instrumentarium dat erin ligt vervat.

In dit verband wil de CDA-fractie een eerste kanteekening plaatsen, en wel bij de effectiviteit van de wet bij de bestrijding van voetbalvandalisme, een van de centrale en zeker de meest aandachttrekkende ambities. De heer Hermans en anderen hebben het er ook over gehad. Het trof ons dat ook bij deskundigen – ik bedoel dan niet voetbaldeskundigen, die zien wij al genoeg, maar openbare-ordedeskundigen, van Van Aartsen tot en met Adang – hierover gereede twijfel bestaat. De perversie van het voetbalvandalisme mag niet worden onderschat. Wij hebben overigens ook niet de indruk dat de regering dat doet. Vooral indien doorgesnoven, meestal jonge, mannelijke, coke of andere roesmiddelen gebruikende, in een massale ontremmingsgolf vol gewelddadige rituelen de openbare orde ernstig verstoren, dan helpen meldingsplichten en gedragsaanwijzingen, als bedoeld in dit wetsvoorstel maar beperkt. De NRC vergelijkt de

Dölle

wetgever zelfs met een soort Prikkebeen die met een vlindernet achter de hooligans aanholt.

Het CDA meent, zoals ook bij de schriftelijke voorbereiding gezegd, dat de voorliggende wet wel meerwaarde bezit. Met name door de invoering van de meldingsplicht, waarvoor dit wetsontwerp de formeelwettelijke noodzakelijke basis verschaft. Maar het CDA mist de euforie over deze wet, die je wel aantreft in de voetbalpers en op het internet onder voetbalfans. Stel dat de komende twee jaren na inwerkingtreding blijkt dat de wet voor deze vorm van schending van de openbare orde, tegen hooliganisme dus, onverhoopt niet goed werkt. Dan meent de CDA-fractie dat inderdaad moet worden gekeken naar de heel anders opgezette, redelijk succesvolle Engelse wetgeving, met name de Football Spectators Act, alias de hooliganwet, op dit stuk. Natuurlijk niet om die te kopiëren – dat is altijd dom – maar om te kijken of elementen daaruit, zoals de paspoortinname bij buitenlandse wedstrijden, de versterking van de meldplicht bij uitwedstrijden, het uitbreiden van de periode dat delicten als voetbalgerelateerd worden gekwalificeerd, de controle op de banning order bij de club, de explicitering van de openbare orde in concrete delictomschrijvingen, de verhoging van de strafmaat en de substitutie van de burgemeester door de strafrechter en/of civiele rechter voor overname in aanmerking komen. Wij hebben daartoe een motie waarin wij die wens tot uitdrukking brengen. Het is ongebruikelijk, ik heb het nooit eerder gedaan, op één keer na, om die in eerste instantie in te dienen, maar het is voor het debat wellicht toch een goede zaak.

Een tweede kanttekening heeft betrekking op het sleutelbegrip in dit wetsvoorstel "de openbare orde". De regering wijst er in de nadere memorie van antwoord terecht op – onze fractie had dit eerder ook gedaan – dat openbare orde "geen vast omlijnd begrip is". De invulling ervan hangt samen met de context – denk aan tijd, plaats en kader – waarbinnen het gedrag zich in de openbare ruimte voordoet en waarover de burgemeester zich een oordeel moet vormen. Het gaat erom, aldus de regering, "dat de normale gang van zaken op een bepaalde plaats abnormaal wordt". De regering noemt in antwoord op vragen onzerzijds als voorbeelden: dronkenschap in de openbare ruimte, nachtbraken met lawaai en luid gezang, hinderlijk bedelen, muziek maken in de openbare ruimte zonder vergunning, wildplassen, soms graffiti, najouwen en het maken van seksueel getinte opmerkingen. Dit type gedrag, mits herhaald en bij vrees voor verdere herhaling, kan bijvoorbeeld leiden tot een gebiedsverbod met meldplicht, eventueel ontkoppeld.

Nu het instrumentarium uit deze wet, ook in dit geval weer ten gevolge van een amendement, niet slechts bij ordeverstoring in groepsverband toegepast kan worden, maar ook bij dit type verstoringen door afzonderlijke individuen, klemt de noodzaak te meer om als wetgever zo precies mogelijk te worden over het begrip "openbare orde". Ook omdat de burgemeester ter zake – dat kan moeilijk anders – nogal wat ruimte bezit om te oordelen, en dus indirect ook de gemeenteraad. De burgemeester is immers ingevolge artikel 180 van de Gemeentewet volledig en te allen tijde verantwoordelijk schuldig over het door hem gevoerde bestuur, dus ook over de wijze waarop hij de in dit wetsvoorstel gelegen bevoegdheden uitoefent. In de schriftelijke voorbereiding is er weliswaar meer helderheid gekomen, maar het CDA zou het op hoge prijs stellen als de regering nog wat verder

reflecteert op dit kernbegrip waarover volgens de al eerder genoemde heer Brouwer ook een onzekere jurisprudentie bestaat.

Kan een bepaalde gedragswijze die in Urk wordt gekwalificeerd als schending van de openbare orde, door de burgemeester van Rotterdam in dezelfde context niet als zodanig worden gekwalificeerd? En andersom uiteraard. Wat is de positie van compulsieve schreeuwers en andere mensen met een psychische of sociale beperking die enkele malen het normale verloop van het gemeenschapsleven hebben verstoord? Kan hun een gebieds-, een samenscholingsverbod of een meldplicht worden opgelegd? Omdat het hier geen punitieve sanctie betreft maar een soort herstelsanctie lijkt het antwoord bevestigend. Zien wij dat juist? De officier van justitie kan in een gedragsaanwijzing ook een gebiedsverbod en een meldplicht opleggen. Dit kan ten aanzien van personen die verdacht worden van een strafbaar feit dat op zich of mede tot een ernstige verstoring van de openbare orde heeft geleid. Die kwalificatie "ernstige verstoring" geldt niet voor de oplegging van het burgemeesterlijk bevel. Kan de regering nog eens uiteenzetten wat de positie is van de burgemeester als de officier nog niet heeft besloten hoe en of hij gebruikmaakt van zijn bevoegdheid een gedragsaanwijzing op te leggen?

Onze derde kanttekening betreft de meldplicht waarop ook in het tweede advies van de Raad van State wordt ingegaan. De Raad van State wijst in zijn voorlichting op de onbepaaldheid en onbestemdheid van de meldplicht. De proportionaliteit van de maatregel loopt, gelet op het verdragsrechtelijk beschermde vrijheid van beweging, hierdoor gevaar. De regering antwoordt dat dit deels onvermijdelijk is en benadrukt de normerende kracht die van de Algemene wet bestuursrecht uitgaat. De CDA-fractie begrijpt die reactie, maar nodigt de regering uit specifieker te worden. Ook hier weer juist omdat de meldplicht nu ook aan individuele ordeverstoorders kan worden opgelegd. Stel: een jongen heeft zich hinderlijk opgehouden in een winkelstraat en is later betrokken geweest bij een vechtpartij. Beide incidenten worden door de burgemeester gekwalificeerd als verstoringen van de openbare orde. Hij vreest dat deze figuur ook de komende oudejaarsnachtviering voor problemen gaat zorgen.

Kan nu onder het regime van deze wet een meldplicht voor die oudejaarsnacht worden opgelegd, bijvoorbeeld voor ieder uur van tien uur 's avonds tot zes uur ochtends? Kan de meldplicht überhaupt in de nachtelijke uren worden opgelegd? Kan de meldplicht in beginsel worden opgelegd op alle dagen waarop evenementen plaatsvinden in de openbare ruimte of in voor het publiek toegankelijke lokaliteiten?

Op vragen onzerzijds is duidelijk geworden dat de regering van opvatting is dat onder de op pagina 9 van de nadere memorie van antwoord genoemde voorwaarden "past performance", dus gedrag in het verleden – denk aan ordeverstoringen in groepsverband – aanleiding kan zijn een meldplicht in te stellen voor andere evenementen, zoals een popconcert. Wat wordt in dit verband begrepen onder "evenementen"? Wanneer is aannemelijk te maken dat, indien er geen aanwijzingen zijn dat betrokkene het evenement wil verstoren en het evenement voor de eerste keer plaatsvindt, de voetbalvandaal uit ons voorbeeld een meldplicht kan worden opgelegd? Dit is geen muggenzifterij maar een poging

Dölle

om helderder te krijgen wat in dit soort situaties het criterium "ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde" uit artikel 172a van de Gemeentewet betekent.

Een volgende vraag betreft de grenzen die uit deze wet voortvloeien voor de gemeenteraad, meer in het bijzonder de positie van de posterieure verordening als bedoeld in artikel 121 van de Gemeentewet. Stel dat deze wet van kracht is. Wat kan de gemeenteraad dan nog verordenen? De posterieure verordening is ons, anders dan de positie van de anterieure verordening, dus de verordening die er al was voor het van kracht worden van de voorgestelde wet, niet duidelijk. Kunnen gemeenteraden nadat deze wet in werking is getreden zelfstandig nieuwe bepalingen uitvaardigen met betrekking tot gebiedsverboden, samenscholingsverboden en dergelijke? Stel dat deze aanvullende werking moet worden aangenomen. Kunnen de gemeenteraden dan in die posterieure verordeningen ruimere dan wel striktere grenzen trekken aan inhoud en duur van de gebieds- en samenscholingsverboden? Is, zo vraagt het CDA in dit verband tot slot, de burgemeester net zoals de jurisprudentie dat heeft bepaald ten aanzien van de lichte bevelsbevoegdheid uit artikel 172, lid 3 van de Gemeentewet, gehouden eerst de gemeentelijke bepalingen te volgen of kan hij over de gemeentelijke bepalingen heen direct de wetsbepalingen invoeren?

De volgende vraag gaat over de strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen. Er is veel te doen geweest over dit amendement. De Raad van State heeft wetsystematische bezwaren. De minister pareert die kritiek door onder andere de voorbeelden van grooming en valsmunterij op te voeren. Het punt waar het voor ons om draait is de vraag of in dit geval een specifieke rechtvaardigingsgrond aanwezig is voor de afwijking van het door de Raad van State gememoreerde stelsel in het Nederlandse straf- en strafvorderingsrecht. De heer Hermans sprak hier ook over. Men kan verdedigen dat de impact op het maatschappelijk leven van met name voetbalterreur, maar ook van andere vormen van ernstige groepsoverlast een rechtvaardiging voor deze disbalans biedt. Daarbij is het feit dat eerder ook is afgeweken niet op zichzelf doorslaggevend.

Wel rijst een ander probleem. Dit is een nieuw punt dat wij niet eerder hebben opgebracht; excuses daarvoor. Afgelopen zaterdag was het zichtbaar op het oefenveld van Feyenoord. Dit probleem heeft te maken met de vrijheid van betoging. Wanneer via internet, mobiele telefoon en vergelijkbare instrumenten tot instandemonstraties wordt opgeroepen, zoals bij Feyenoord, die al dan niet op de in de Wet openbare manifestaties voorziene wijze worden gemeld, kan een probleem ontstaan indien de gelegenheids-, midden- of inlichtingenschaffers niet de opzet hadden geweldpleging te faciliteren. Demonstraties kunnen worden overgenomen door rabiate elementen en geheel uit de hand lopen, zoals de geschiedenis leert. Dan verschijnt de doctrine van de voorwaardelijke opzet: hadden de faciliteerders rekening moeten houden met de aanmerkelijke kans op geweldpleging? In dat geval kan de overheid met een beroep artikel 141a van het Wetboek van Strafrecht telefoontaps en andere instrumenten inzetten. Deze kwestie is dus niet zonder gewicht. Kan de regering een korte reflectie beproeven op de relatie tussen het voorgestelde artikel 141a, de Wet openbare manifestaties

en de vrijheid van demonstratie, zoals opgenomen in de Grondwet en in verdragen?

Tot slot de 12-minners. De CDA-fractie heeft vanaf het begin laten weten forse vraagtekens te plaatsen bij het, ook weer via amendement ingevoerde, artikel 172b: het zorgbevel aan de personen die gezag uitoefenen over minderjarigen om, kort gezegd, die 12-minners na 8 uur binnen te houden. Niet-opvolging van het bevel levert het misdrijf op, bedoeld in artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht. Hierop staat een gevangenisstraf van maximaal drie maanden. Dat is dan de stok achter de deur voor de al dan niet alleenstaande ouder.

Het is uniek, zeker in het kader van de aloude Gemeentewet, maar zover wij kunnen zien ook in het Nederlandse recht als geheel, dat een gemeentelijke autoriteit – en de burgemeester is een gemeentelijk bestuursorgaan – met het Wetboek van Strafrecht in de hand op deze wijze het huishouden mee bestiert. Als overheden, zeker ook decentrale overheden, zo binnen de kring van het gezin treden, gaan bij onze fractie waarschuwingslichten branden. Gezinnen, niet alleen middenklassegezinnen maar alle gezinnen, dienen erkend te blijven als bijzondere buitenstatelijke verbanden. Ze vormen de voorwaarde voor maatschappelijk leven en bezitten een waarde sui generis. Het EVRM erkent die bijzondere positie ook in artikel 8, waar gesproken wordt over respect voor familie en gezinsleven. Onze Grondwet refereert daar in artikel 10 indirect eveneens aan. Nu zijn grondrechten of, zo u wilt, de rechten van de mens zelden absoluut. Inbreuken door of vanwege de overheid zijn mogelijk en soms erg gewenst. In de formulering van artikel 8 lid 2, die net door de heer Van Bijsterveldt werd genoemd, staat dan ook dat geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht dan voor zover bij de wet is voorzien, in een democratische samenleving noodzakelijk is en in het belang is van een daar genoemd criterium, bijvoorbeeld veiligheid.

De heer **Vliegthart** (SP): Vergis ik me nu, of werd ik net mijnheer Van Bijsterveldt genoemd? Ik begrijp dat bij het CDA de relaties wel erg diffuus beginnen te raken. Mijn tante is inderdaad Marja van Bijsterveldt, maar dat is toch een Vliegthart, mag ik hopen.

De heer **Dölle** (CDA): Het is die eerder door u voorzichtig en beschaafd aangeduide verbijstering, euh verwarring, die bij CDA'ers altijd voorzit. Mijn excuses.

Wat in het eerste lid wordt gegeven, kan in het tweede lid niet worden weggepompt. De Raad van State is in dat licht zeer kritisch over het amendement-Kuiken. Volgens de raad is de noodzaak van de maatregel niet aangetoond. Ook zegt de raad dat het amendement zou kunnen leiden tot een inbreuk op het in artikel 8 EVRM vastgelegde grondrecht. De regering had volgens de Raad van State geen begin van een rechtvaardiging aangevoerd. Nu is dat ook lastig nu het door haar ontraden amendement Kuiken onverwacht als een kleine meteoriet insloeg in het wetsvoorstel. De regering heeft in reactie op het verwijt van de raad wel een poging ondernomen de noodzaak alsnog empirisch te onderbouwen en verwijst daarbij naar een in gang gezet onderzoek, naar de cijfers in de G4 over verdachte 12-minners – wat niet hetzelfde is als ordeverstoorers – en naar de ervaringen van Utrechtse wijkagenten. Uit die gegevens blijkt niet direct, om het voorzichtig te zeggen, dat het na

Dölle

achten buiten verblijven van dit type 12-minners een zodanige bedreiging is van de openbare orde in Nederland dat het in artikel 172b voorgestelde instrument noodzakelijk is, noch dat het probleem niet op andere wijze was in te dammen, en wel door gebruikmaking van talloze bestaande instrumenten uit het openbare-orderecht en het jeugd- en familierecht. De regering stelt verder overigens wel dat het voorgestelde instrument een meerwaarde bezit omdat het bijdraagt aan de verdere ontwikkeling van het kind en een neerwaartse spiraal voorkomt. Dat wordt door de Raad van State weer bestreden. Ook al zou de regering gelijk hebben dan is het toch echt de vraag of je zo'n opvoedkundig bedoelde interventie in de vorm van een openbare-ordemaatregel moet stoppen. Kortom, wij hadden een inhoudelijker argumentatie verwacht waarom volgens de regering het amendement-Kuiken in dit wetsvoorstel hoort.

Nu wij voorshands niet zijn overtuigd dat artikel 172b noodzakelijk is, is het logisch om op gedifferentieerde invoering van de wet aan te dringen. Dan treedt artikel 172b vooralsnog niet in werking en kan desgewenst gewerkt worden aan een adequatere onderbouwing. Een andere oplossing is novellering, een prachtige term die, als ik me niet vergis, door deze minister is gemunt. De novelle zou dan gericht zijn op het schrappen van artikel 172b, maar ook hieraan zijn aanzienlijke praktische bezwaren verbonden, nog daargelaten de vraag of die novelle die haaks staat op de verklaarde wil van de Tweede Kamer dat gremium kan passeren. Die praktische bezwaren liggen in een langdurige stalling van dit wetsvoorstel en alle andere zaken die daarin liggen, zeker ook gelet op de demissionaire status van het kabinet. Daardoor loopt de bestrijding van met name voetbalvandalisme en van andere ernstige groepsgebonden overlast een maatschappelijk nauwelijks aanvaardbare vertraging op. Dat geldt uiteraard a fortiori indien het wetsvoorstel zou worden verworpen.

De CDA-fractie zou daarom in het geval zoals eerder geschetst voor de twee jaar tot de aangekondigde evaluatie zeer wensen dat in ieder geval bij de toepassing van de bepaling de door de Raad van State en eerder door onze fractie gevreesde frictie of botsing van die toepassing met artikel 8 EVRM achterwege blijft c.q. wordt voorkomen. Hier ligt de komende twee jaar een taak voor de nationale overheid, met name voor de regering en de minister. Zij zullen de nieuwe bevoegdheid moeten encadreren en richten. Het is onvoldoende om daarbij alleen te verwijzen naar de Awb.

Is de regering bereid via algemeen verbindende voorschriften, als het kan, of via aanwijzingen, als het moet, dit grondrechtelijk aspect centraal te stellen? Onze fractie denkt daarbij uiteraard aan goede voorlichting aan burgemeesters, maar ook aan een toetsingskader waarin het subsidiariteitscriterium wordt geëxpliciteerd, evenals het begrip openbare orde in relatie tot kinderen, de betrokkenheid van jeugdzorg wordt verzekerd, een actieve rol wordt aangenomen bij het onder ogen brengen van rechtsmiddelen bij betrokkenen en boven alles de nadruk op zorgvuldigheid en terughoudendheid wordt gelegd. Het dient een kader te bieden dat ook voor de rechter relevant is of kan zijn, zoals bijvoorbeeld de circulaire bij de wet woningsluiting bij overlast dat is.

Is de regering bereid initiatieven te nemen en, zo ja, welke? Over twee jaar bij de aangekondigde evaluatie behoort de regering wat ons betreft afzonderlijk in te

gaan op de vraag of het voortbestaan van artikel 172b nog gerechtvaardigd is op grond van empirisch materiaal dat dan bestaat. Op dit punt hebben wij, hoewel dat niet gebruikelijk is, nu al een motie.

De CDA-fractie wacht de beantwoording door de regering met enige spanning af, maar vertrouwt erop dat die beantwoording het haar mogelijk zal maken uiteindelijk in te stemmen met het voorstel als geheel.

Motie

De **voorzitter**: Door de leden Dölle, Hermans en Bemelmans-Vidéc wordt de volgende motie voorgesteld:

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

gelet op het bepaalde in wetsvoorstel 31467 (maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast);

gelezen de schriftelijke voorbereiding van dit wetsvoorstel en gehoord de beraadslaging;

overwegende dat voetbalvandalisme een bijzondere vorm van groepsgebonden verstoring van de openbare orde is die zeer ernstige overlast veroorzaakt;

overwegende dat over het vermogen van dit wetsvoorstel om met name dat fenomeen adequaat aan te vatten nog twijfels bestaan bij een aantal betrokkenen en deskundigen;

spreekt uit dat indien zou blijken dat op het punt van de bestrijding van voetbalvandalisme de wet onverhoopt onvoldoende effect heeft gehad, een onderzoek dient plaats te vinden naar de mogelijkheden om elementen zoals de rechtelijke banning order, de explicitering van het begrip "openbare orde", de uitbreiding van de omschrijving "voetbalgerelateerd geweld", de paspoortinname e.d. uit de Engelse wetgeving (Football Spectators Act), al dan niet aangepast, te incorporeren in de Nederlandse wetgeving,

en gaat over tot de orde van de dag.

Naar mij blijkt, wordt de indiening van deze motie voldoende ondersteund.

Zij krijgt letter I (31467).

Motie

De **voorzitter**: Door de leden Dölle, Hermans en Bemelmans-Vidéc wordt de volgende motie voorgesteld:

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

kennis genomen hebbend van het wetsvoorstel 31467 (maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast);

Dölle

gelezen de schriftelijke voorbereiding, de voorlichting door de Raad van State, alsmede de reactie van de regering daarop;

overwegende dat over de opportuniteit van hetgeen is neergelegd in artikel 172b Gemeentewet (12-minners), gelet op het empirisch materiaal dat de invoering ervan moet schragen, onvoldoende duidelijkheid bestaat;

spreekt uit dat bij de evaluatie die twee jaar na inwerkingtreding van de wet plaatsvindt, afzonderlijk en specifiek aandacht dient te worden besteed aan de vraag of de bepaling alsdan nog noodzakelijk is en, indien de regering meent dat zulks het geval is, op welk empirisch materiaal dat oordeel steunt;

spreekt verder uit dat in de periode die ligt tussen de inwerkingtreding van deze wet en de evaluatie de landelijke overheid een bijzondere verantwoordelijkheid bezit ter zake van de toepassing van artikel 172b teneinde te voorkomen dat artikel 8 EVRM in het gedrang komt;

spreekt uit dat die verantwoordelijkheid tot uitdrukking zou kunnen komen door het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften, dan wel door het geven van zodanige aanwijzingen dat bedoelde frictie niet optreedt;

verzoekt de regering, daartoe initiatieven te ontplooiën, en gaat over tot de orde van de dag.

Naar mij blijkt, wordt de indiening van deze motie voldoende ondersteund.

Zij krijgt letter H (31467).



De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Veiligheid staat de laatste tien jaar prominent op de landelijke en lokale politieke agenda. Opmerkelijk daarbij is dat naast de justitiële aanpak in toenemende mate het bestuursrecht wordt ingeschakeld. De burgemeester krijgt daarbij steeds omvangrijker taken en bevoegdheden in de openbare ruimte, met name ook in de preventieve sfeer. De magistratuurlijke burgemeester, noemde collega Dölle hem onlangs. Het afgelopen decennium zijn op het terrein van openbare orde en veiligheid tal van middelen en bevoegdheden geïntroduceerd voor de burgemeester die hij aan de wet of gemeentelijke verordeningen ontleent. Op zichzelf is dit een verklaarbare ontwikkeling. Maar het is nog niet genoeg, aldus de regering. Aanvullende bevoegdheden zijn noodzakelijk, zoals langer durende gebiedsverboden, een meldingsplicht en groepsverboden.

Over de doelstelling van het wetsvoorstel bestaat niet zoveel verschil van mening tussen onze fracties, die van SGP en ChristenUnie, en de regering. Handhaving van de openbare orde is een publiek belang en is gericht op het handhaven van een ordelijk gemeenschapsleven. Of die handhaving beperkt moet blijven tot de openbare ruimte in wettelijke zin is een vraag die ik verderop in mijn bijdrage nog zal aanroeren. Echter, over de voorgestelde middelen die het doel moeten dienen, bestaat voorshands op onderdelen nog wel verschil van opvatting.

Het wetsvoorstel wil een bijdrage leveren aan de voorkoming dan wel beperking van het voetbalvandalisme, maar had daar al bij indiening niet alleen betrekking op. De reikwijdte ervan is wat betreft de bevoegdheden van de burgemeester ter handhaving van de openbare orde in bredere zin als gevolg van amendering in de Tweede Kamer wel beduidend uitgebreid. Op die amendering richt zich thans de meeste kritiek. De plenaire behandeling thans is tamelijk grondig voorbereid in twee schriftelijke verslagondes en, niet te vergeten, dankzij de door de Raad van State verschafte voorlichting, die toegespitst was op enkele van die amendementen. Voor zover het voorstel in het bijzonder op het voetbalvandalisme betrekking heeft, benadruk ik dat de voorgestelde maatregelen voor de organisatoren van voetbalmanifestaties van welke aard dan ook, betaald of onbetaald, geen alibi mogen zijn om niet allereerst zelf effectieve maatregelen te nemen en te blijven nemen.

Een eerste algemene, inhoudelijke opmerking wil ik maken bij de stelling van de regering dat naast de bestaande bestuurlijke en strafrechtelijke middelen aanvullende bevoegdheden noodzakelijk zijn. In het voorlopig verslag hebben wij gewezen op het onderzoek dat is gedaan naar de ervaringen met de wetten Victor, Victoria en Damocles. Van de bevoegdheden daarin gegeven wordt maar een spaarzaam gebruik gemaakt. Eén van de verklaringen die daarvoor in de memorie van antwoord worden gegeven, is dat de procedures als ingewikkeld en de maatregelen als "erg vérgaand" worden ervaren. Een dergelijke conclusie roept de vraag op of de maatregelen té ver gaan en dáárom niet gebruikt worden. En waarop is dan de gedachte gebaseerd dat de bestaande bevoegdheden ter handhaving van de openbare orde ontoereikend zijn en dat de voorgestelde uitbreiding niet ook als te vérgaand zal worden ervaren? Worden de bestaande middelen bovendien wel voluit benut?

Na deze algemene onderwerpen kom ik bij enkele specifieke onderwerpen, achtereenvolgens de artikelen 172a en 172b van de Gemeentewet, artikel 141a van het Wetboek van Strafrecht en artikel IIIA van het wetsvoorstel.

Artikel 172a creëert een gebiedsverbod voor groepen voor langere tijd, is gericht tegen structurele, grootschalige overlast en moet een preventief effect hebben. Daarnaast wordt voor individuen een meldingsplicht voorgesteld, die gecombineerd kan worden met een gebiedsontzegging door de burgemeester krachtens de APV, maar die ook zelfstandig kan worden opgelegd. Als gevolg van amendering kan de duur van een gebiedsverbod oplopen tot een jaar. Hoe men het wendt of keert, hier is sprake van een langdurige vrijheidsbeperking c.q. beperking van de bewegingsvrijheid, en dat zonder dat er een rechter aan te pas hoeft te komen. Onze vraag is of dit grondrechtelijk beschouwd toelaatbaar is. Wat betreft de meldingsplicht geldt iets vergelijkbaars. Daarbij is zelfs geen wettelijk maximum gesteld aan het aantal of de frequentie van de meldingen.

En dan nog het punt van de samenloop van het derde lid van artikel 172a en artikel 509hh Sv. De officier van justitie kan een gebieds- of contactverbod opleggen aan een verdachte ter onmiddellijke voorkoming of beëindiging van strafbaar gedrag dat de openbare orde ernstig verstoort, belastend is voor personen dan wel herhaald gevaar voor goederen oplevert. De vraag blijft waarom

Holdijk

deze keuze is gemaakt, waarom hier voor de officier van justitie is gekozen en waarom deze bevoegdheid bijvoorbeeld niet is toegekend aan de rechter-commissaris. In onze ogen zou dat meer voor de hand hebben gelegen.

Artikel 172b schept de mogelijkheid om via de ouders op te treden tegen ernstig overlastgevend gedrag van jonge kinderen. Optreden is mogelijk bij herhaalde groepsgewijze ordeverstoringen op plaatsen die niet tot de openbare ruimte behoren. Het bevel aan de ouders om te zorgen dat hun kind niet zonder begeleiding tussen de in de voorgestelde tekst genoemde uren op zulke plaatsen verkeert, zal direct ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer van gezinnen en vormt daarmee een inmenging in of inbreuk op grondrechten, het respect voor privé- en gezinsleven, zoals gegarandeerd in artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 van het EVRM.

De term "zorgbevel" is volgens de regering in dit verband onjuist, evenals het woord "avondklok". Toch lijkt mij onweerlegbaar dat ouders op hun zorgplicht worden aangesproken. De burgemeester kan dan aanvullend weliswaar een hulpverlenings- of zorgtraject op gang brengen, maar hij zal daarvoor toch nimmer ter verantwoording kunnen worden geroepen door de gemeenteraad. Als ik het goed zie, worden trouwens bij toepassing van het bevel zeer hoge eisen aan het beoordelingsvermogen van de burgemeester gesteld. Hij moet zich een oordeel vormen over de plaatsen, immers ook buiten de openbare ruimte, en de vormen van ordeverstoring alsmede over de subsidiariteit en de proportionaliteit van de voorgenomen maatregel. Het lijkt ons geen goed plan om op de voorgestelde wijze in te grijpen in de gezinssfeer en de ouders te bedreigen met een strafrechtelijke boete als zij tekortschieten in hun zorgplicht.

In artikel 141 Wetboek van Strafrecht wil de regering het verschaffen van gelegenheid, middelen of inlichtingen tot het groepsgewijs plegen van geweld, ook als dat geweld achterwege blijft, tot een misdrijf bestempelen. Deze strafbaarstelling in de voorfase moet grootschalige ordeverstoringen met geweldpleging helpen voorkomen. Voor die bedoeling bestaat begrip, maar het baart ons zorgen dat bij de strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen steeds vaker – het is niet nieuw – naar beneden wordt afgeweken van de norm dat de voorbereiding van strafbare feiten strafbaar is wanneer die feiten met acht jaar of meer gevangenisstraf worden bedreigd. Bij afwijking van die norm kan de praktische overweging met betrekking tot de mogelijkheid van toepassing van opsporingsbevoegdheden toch niet doorslaggevend zijn.

Ten slotte nog een enkel woord over artikel IIIa van het wetsvoorstel. Het artikel moet gelezen worden in combinatie met artikel 122 Gemeentewet, zoals daarin zelf al wordt aangegeven, maar moet tevens bezien worden in het licht van de lichte bevelsbevoegdheden van de burgemeester op basis van artikel 172, lid 3, van de Gemeentewet en de APV. Een eerste vraag daarbij is, hoezeer wij er ook begrip voor kunnen opbrengen, hoe uitzonderlijk deze figuur in feite is binnen het totale gemeenterecht. Als wij het goed zien, blijven deze lichte bevelsbevoegdheden maar ook nieuwe, nadat het wetsvoorstel als wet in werking is getreden, bestaan. Zó moet artikel 172a, eerste lid, aanhef toch worden gelezen? Zo vragen wij nog maar eens met nadruk. Volgens de regering perkt het wetsvoorstel de autonome

verordeningbevoegdheid van de gemeenteraad niet in. Omtrent de bevoegdheid tot het opleggen van gebiedsontzeggingen voor kortere duur en tot het geven van andere bevelen ter handhaving van de openbare orde bij APV is en blijft naar onze mening voorshands de gemeenteraad bevoegd.

Het moge duidelijk geworden zijn dat onze fracties, ondanks sympathie voor de intenties van de wetgever, vraagtekens plaatsen bij diverse onderdelen van het voorstel en bepaald bedenkingen koesteren bij het bij amendement gewijzigde artikel 172b.

□

De heer **De Vries** (PvdA): Voorzitter. Voetbal is een prachtige sport, zoals wij dezer weken dagelijks met honderden miljoenen kunnen gadeslaan, maar het is heel betreurenswaardig dat de sport ook aanleiding blijkt te zijn tot ernstig wangedrag door een kleine minderheid van mensen die daarin gelegenheid vinden om zich te misdragen. Daar wil ik mijn gedachtegang over dit wetsvoorstel mee beginnen. Ik begin niet bij de bevoegdheden die nu worden geattribueerd aan de burgemeester en de officier van justitie, maar bij het probleem waar wij al decennialang last van hebben. Ik herinner mij tv-beelden uit de jaren tachtig van een bus met op het dak dansende supporters die onder begeleiding van de ME stapvoets naar de grenzen van Amsterdam werd gereden. Het was werkelijk een surrealistisch gebeuren.

Het niet gebruiken van bevoegdheden om in te grijpen of dit soort gedragingen tegen te gaan, heeft vaak als oorzaak dat men daarvan escalatie vreest. De afweging wat in dit geval het minste kwaad is, valt hier natuurlijk niet in abstracto te maken, maar er zijn wel twee antwoorden mogelijk. Ik denk zelf dat wij het voetbalgerelateerde geweld veel te veel op zijn beloop hebben gelaten.

Het is dan ook met enige vreugde dat wij dit wetsvoorstel begroeten. Als het openbaar bestuur niet voldoende geëigende middelen heeft om op een toegesneden wijze de problematiek aan te pakken die onze samenleving in hoge mate ergert en die daaraan buitengewoon veel schade aanricht, dan is het onze taak als medewetgever om nieuwe instrumenten te helpen creëren, waarmee het openbaar bestuur beter uit de voeten kan. Het is uit alle betogen duidelijk geworden dat de grondstelling van alle sprekers is: datgene wat hier af en toe gebeurt, is iets dat wij niet langer moeten tolereren.

In de motie die de heer Dölle vriendelijkerwijs reeds in eerste termijn indiende, zag ik dat hij er nu al op vooruitloopt dat de voorgestelde maatregelen niet voldoende zullen zijn. Hij wil de Kamer committeren aan nog veel verdergaande maatregelen. Ik geef er de voorkeur aan om eerst dit wetsvoorstel enig vertrouwen te geven en vervolgens verdergaande maatregelen die in Engelse wetgeving een plaats hebben gevonden, hier minstens zo zorgvuldig te bekijken als wij dit wetsvoorstel hebben bekeken.

De heer **Dölle** (CDA): In de motie wordt een koppeling gelegd in de zin van "stel dat datgene wat deze en gene vrezen bewaarheid wordt". Pas als blijkt dat het niet werkt, moeten verdergaande maatregelen worden overwogen.

De Vries

De heer **De Vries** (PvdA): Dat begrijp ik wel, maar ik heb niet zo de neiging om mij te associëren met de vrees van anderen. Wij zien het wel. Als blijkt dat deze wetgeving voldoet, is het prachtig. Als de wetgeving niet voldoet, moeten wij ons bezinnen op maatregelen. Of dat de maatregelen zijn die de heer Dölle in zijn motie noemt, is natuurlijk zeer de vraag. Daar zitten namelijk ook heel vergaande maatregelen bij.

Bij de bestudering van dit dossier voelde ik enige sympathie met het artikel in het Nederlands Juristenblad van Brouwer en Schilder, die een interessante verordening hebben gemaakt die op plaatselijk niveau een bijdrage kan leveren om nog veel preciezer de gebiedsgerelateerde, met name voetbalgerelateerde problematiek te lijf te gaan. Ik weet niet of gemeenten er behoefte aan hebben om daar gebruik van te maken. In ieder geval zal deze wet daaraan niet in de weg staan. Misschien moeten er inderdaad – zoals de heer Dölle suggereert en kennelijk ook een klein beetje verwacht – nog andere dingen worden verzonnen. Waar ik mijn vreugde over uitsprak, was dat in deze Kamer in ieder geval een zekere vastberadenheid lijkt te bestaan om dit fenomeen de komende jaren effectief te bestrijden, effectiever dan wij tot nu toe hebben gedaan. Aan de onwil en onmacht om op te treden moet echt een einde komen. Bedreigingen, vechtpartijen, geweldpleging, vernieling, racistische spreekkoren en allerlei aanverwante misdrijven die rond voetbalwedstrijden een vrijplaats krijgen, moeten wij niet in onze samenleving willen accepteren. Eerlijk gezegd hebben wij dat misschien al veel te lang gedaan.

De wet is in de wandelgangen "de voetbalwet" gaan heten. Er is door verschillende sprekers al op gewezen dat de wet een veel bredere strekking heeft en ook rekening houdt met ander wangedrag. De wet kan ook daarbij worden ingezet. Het zou wel eens kunnen zijn dat de wet veel meer toepassing krijgt buiten het voetbalgeweld dan in verband daarmee. Ik las een interview met de burgemeester van Utrecht, die kennelijk nogal iets verwacht van de wet, zeker nu een samenscholingsverbod door de rechter ondeugdelijk werd geoordeeld bij de bestrijding van in Utrecht zeer actueel gevoelde problematiek.

Er is een hele discussie ontstaan over de vraag of deze wet wel ver genoeg gaat dan wel niet ver genoeg gaat. Dat is niet vreemd bij dit soort wetgeving. Ik herinner mij dat ik in deze zaal de bestuurlijke ophouding heb verdedigd, waarbij precies dezelfde soort argumentatie een rol speelde. Het is natuurlijk niet de bedoeling dat dit een instrument is dat wij elke dag vrolijk gaan toepassen. Het moet alleen worden toegepast als het nodig is. Maar het moet wel een instrument zijn dat kan worden toegepast als de nood aan de man is of als wij een redelijk vermoeden hebben dat het wel weer eens uit de hand kan gaan lopen. Wij moeten met dit soort fenomenen op de een of andere manier uit de voeten kunnen. Daarom staat het voor onze fractie vast dat het openbaar bestuur zich niet moet neerleggen bij ergerlijke en gevaarlijke schendingen van de openbare orde. Dat moet in samenwerking met andere organisaties, waarbij de KNVB die ons voortdurend aanmoedigt om nog verder te gaan, ook wel even aan zelfreflectie zou mogen doen. Immers, er is geen organisatie die vanuit een gereserveerde tribune zoveel dingen ongemoeid heeft gelaten die van daaruit wel waarneembaar zijn. Wij moeten ervoor zorgen dat de openbare ruimte van ons

allemaal blijft. De openbare ruimte mag niet onveilig gemaakt worden. Soms is sprake van zeer barre omstandigheden. Ik heb fenomenen van dit soort geweld meegemaakt die angstaanjagend zijn en die voor veel mensen traumatische ervaringen opleveren. Wij moeten proberen daar zo goed mogelijk een eind aan te maken.

De heer **Engels** (D66): Ik probeer even wat meer greep te krijgen op het betoog van goede collega De Vries. Gelet op de ernst van de problematiek vindt hij het nodig dat het openbaar bestuur er adequaat op reageert. Dat leeft hier inderdaad breed. Hij heeft ook gezegd dat hij niet zoveel op heeft met twijfels en aarzelingen die bij anderen leven. Hij gaat liever af op zijn eigen twijfels en aarzelingen. Daarnaast heeft hij met plezier verwezen naar een artikel van de goede universitaire collega's Brouwer en Schilder. Zij plaatsen echter grote vraagtekens bij de effectiviteit van de voorgestelde regeling. In de tweede motie van de heer Dölle wordt daarnaar verwezen. Wat is nu precies het oordeel van de PvdA-fractie? Is er gerede twijfel, afgaande op het artikel van Brouwer en Schilder, over de effectiviteit van deze wet inzake voetbalgeweld? Zo nee, dan moeten wij deze wet heel snel aannemen. Zo ja, hoe nuttig en noodzakelijk is het dan om de wet toch aan te nemen en vervolgens verder te kijken hoe wij dat moeten inkleden? Is dan nou een handige manier?

De heer **De Vries** (PvdA): Ik begrijp deze vraag. De opvatting van onze fractie is dat deze wet een veelbelovende aanpak biedt van het probleem. Wij zijn dus niet negatief over de werking van dit wetsvoorstel. Wij weten eigenlijk niet of dit het wel zo goed, of zo slecht, zal doen als sommigen beweren. Ik constateer dat er andere voorstellen worden gedaan om eventueel nog ander soort regelgeving te introduceren of andere maatregelen te treffen. Voorlopig vind ik dat wij deze wet, precies zoals u zegt, zo snel mogelijk moeten aannemen. Dat zal pas volgende week kunnen zijn, maar het moet in ieder geval zo snel mogelijk.

Ik pleit er overigens voor dat wij, anders dan voorzien is, niet na twee jaar moeten gaan evalueren. Ik zou het zeer op prijs stellen als de minister ons toezegt dat hij de toepassing van de wet continu laat monitoren, zodat wij op veel eerdere termijn een bericht van de minister van Binnenlandse Zaken/Justitie kunnen krijgen. In een kabinet met misschien maar zes ministers zal dat overigens heel makkelijk zijn. Ik zou het erg op prijs stellen als wij volgend jaar juni een bericht hebben waarin vermeld staat in hoeveel omstandigheden de wet is toegepast, van welk soort aspecten daarbij gebruik is gemaakt, wat de ervaringen met het gebruik zijn, enzovoorts. Dan kunnen wij namelijk snel inspelen op wat er gebeurt. Ik geloof dat het buitengewoon onverstandig is om te zeggen: we zien het wel, waarbij er na twee jaar een evaluatie begint waarover na drie jaar een boek verschijnt; voordat dat hier of in de Tweede Kamer behandeld is, zijn we alweer bijna aan de volgende verkiezingen toe! Zeker in het licht van de traagheid waarmee wij de aanloop naar deze wet hebben genomen, moet het toch denkbaar zijn om te zeggen: oké, nu houden we hem ook vast en nu gaan we ook echt kijken of het werkt. Als wij daar volgend jaar min of meer tevreden over zijn, is dat magnifiek en dan evalueren wij nog een jaar en bekijken wij het weer. Het is nu zaak om de vinger aan de pols te houden en te

De Vries

bezien – dat zeg ik ook tegen u, mijnheer Engels – of het openbaar bestuur en justitie hier voldoende mee uit de voeten kunnen. Als wij vervolgens echter nog steeds dit soort manifestaties van vandalisme te zien krijgen, zal ik als eerste zeggen: laten wij dan eens verder kijken. Op dit moment deel ik uw pessimisme niet en ik deel ook niet het pessimisme van twee hoogleraren, van wie ik het overigens fantastisch vind dat zij zich er zo in verdiept hebben. Mijn verwachting is echter dat het openbaar bestuur hiermee een aantal instrumenten krijgt waarmee inderdaad effectief kan worden opgetreden.

De heer **Engels** (D66): Het antwoord is helder. Het is echter helemaal gefocust op het voetbalgeweld. Er zitten echter nog andere zaken in het wetsvoorstel. U zegt dat wij dit wetsvoorstel zo snel mogelijk moeten aannemen, vervolgens de wet moeten monitoren en na een jaar moeten rapporteren. Dat is allemaal mooi, maar neemt u dan genoegen met het feit dat wij allerlei andere zaken meenemen die betrekking hebben op overlast in de publieke ruimte, waarbij ook allerlei vraagtekens staan. Maakt u dat ondergeschikt aan de grote wens?

De heer **De Vries** (PvdA): Nee, ik zie dat echt als nevenschik. Het betreft niet alleen voetbalgeweld. Zo staat het ook helemaal niet in die wet. Het betreft de bestrijding van geweld in de openbare ruimte, namelijk van vandalisme, van wangedrag en van andere dingen die wij daar niet willen zien. In die zin is de benaming "voetbalwet" tamelijk misleidend, net zoals "bestuurlijke ophouding" indertijd ook heel sterk geconcentreerd was op voetbalwedstrijden, specifiek het EK 2000, waarbij de regering toen betoogd heeft dat de wet daartoe niet beperkt blijft. Het gaat hierbij om algemene wettelijke bevoegdheden en dat is in het nieuwe wetsvoorstel ook het geval. Dat dient gemonitord te worden, want – ik zal er nog een enkel woord over zeggen – er zitten een aantal nieuwe bevoegdheden in die door de collega's aan de overzijde zijn ingebracht. Wij zijn dan ook heel benieuwd hoe de wet in de praktijk gaat verlopen.

De heer **Engels** (D66): Maar u bent ook bereid om al die andere nieuwe bevoegdheden buiten voetbalgeweld in te voeren en te monitoren om vervolgens te bezien hoe het gaat?

De heer **De Vries** (PvdA): Ja. Ik zie ook geen kans om het wetsvoorstel in deze Kamer gesplitst aan te nemen. Het is dus "ja" of "nee". Mijn mening is dat wij in het komend jaar – ik hoop en neem aan dat u dat ook steunt – de vinger aan de pols houden wat betreft de toepassing van de wet. Laten wij niet achteroverleunen en aan het eind van het jaar zeggen: oh, wat is er ook al weer gebeurd? Laten wij proberen te monitoren wat er lopende het jaar zoal plaatsvindt.

Ik heb nog een enkele opmerking over onderdelen van het wetsvoorstel. In het algemeen kun je ze omschrijven als nieuwe bevoegdheden om op te treden bij ernstige gevallen van stelselmatige overlast in de publieke ruimte. Daarover heeft de Tweede Kamer een aantal amendementen aangenomen die het overwegen door de Eerste Kamer meer dan waard waren. Ik geloof dat de regering naar aanleiding van de advisering door de Raad van State en ook naar aanleiding van de voorlichting adequaat heeft uiteengezet dat die nieuwe bevoegdheden een betekenisvolle meerwaarde hebben in vergelij-

king met thans reeds bestaande mogelijkheden, zoals reguliere gebiedsverboden. Terwijl de laatstgenoemde verboden algemeen zijn, is de nieuwe bevoegdheid echt specifiek en kan deze worden gecombineerd met een meldingsplicht. Dat lijkt mij winst. Het is volstrekt duidelijk dat er ook grondig overleg in de driehoek moet plaatsvinden over de toepassing van deze bevoegdheden, omdat de officier van justitie en de burgemeester min of meer vergelijkbare bevoegdheden hebben.

Ik zal kort zijn wat de amendementen betreft die in de Tweede Kamer zijn aangenomen. Het amendement van Jan de Wit betreffende het opleggen van een meldplicht als een zelfstandige bevoegdheid vind ik bepaald niet problematisch. Het lijkt mij zelfs uitstekend.

Het amendement van Attje Kuiken betreffende het opdragen van een zorgplicht aan een persoon die gezag heeft over minderjarigen roept natuurlijk veel meer vragen op. Het is juridisch ook veel interessanter, zeker omdat het Europees Verdrag niet voor niets het concept van familie en gezin heeft geïntroduceerd. Dat heeft natuurlijk betekenis, want er staat niet "elk individu", maar er staat "familie" en "gezin". Men spreekt die eenheden aan als domeinen waarbinnen men, naar ik aanneem, met elkaar verantwoordelijkheid voor elkaar kan dragen. Het interessante van dit amendement is natuurlijk dat er eigenlijk een aanwijzing uit voortvloeit om dit ook serieus te nemen. Of je dat nu een beperking van het familierecht kunt noemen, is logisch gezien een beetje moeilijk te begrijpen. Als jurist kan ik echter wel begrijpen dat alles wat het grondrecht enigszins verandert, als een beperking moet worden gezien, want het grondrecht staat voorop. Ik denk dat de ouders hier herinnerd worden aan de verantwoordelijkheid voor het gedrag van hun minderjarige kinderen, de 12-minners, waarover de regering naar mijn smaak overigens wel degelijk de nodige informatie heeft verschaft, blijkens de stukken bijvoorbeeld die de heer Rouvoet de afgelopen tijd heeft geproduceerd. Een herinnering aan de verantwoordelijkheid voor het gedrag van minderjarigen hoeft nog niet zo erg te zijn, mits dat natuurlijk allemaal met maatvoering gebeurt. Ik geloof dat de heer Dölle er aan heeft herinnerd dat proportionaliteit bij al die beperkingen van grondrechten eigenlijk het sleutelwoord is. De beperking moet uiteraard voldoen aan de verdragsbeschrijvingen, maar de toepassing in de zin of die nu wel of niet proportioneel is, zal natuurlijk in de praktijk moeten worden beoordeeld. Hetzelfde geldt voor het amendement over de voorbereiding van openlijke geweldpleging. Het is op zichzelf ook nog wel ingewikkeld om te zien hoe zich dit in de praktijk gaat ontwikkelen. Als ik een willekeurig lid in deze Kamer een sms stuur met de uitnodiging om bij elkaar te komen voor een leuke avond, wil ik natuurlijk niet het risico lopen dat wij van iets vreselijks verdacht worden. Dus de toepassing is wel cruciaal. Dat geldt overigens voor ongelofelijk veel bevoegdheden die het openbaar bestuur heeft. Wij moeten ervan uitgaan dat het openbaar bestuur die in volle verantwoordelijkheid toepast. Gelukkig is er ook in alle omstandigheden – dat geldt zeker ook bij deze bevoegdheden – hetzij de bestuursrechter hetzij de strafrechter om ervoor te zorgen dat er geen zaken gebeuren die niet door de beugel kunnen.

De heer **Engels** (D66): Ik weet nu tenminste waar dat sms'je vandaan kwam de vorige week. Dat was

De Vries

afkomstig van collega De Vries en het antwoord is: ja, laten wij dat doen.

Verder kwam de heer De Vries met een heel interessant exposé over de uitleg van het gezins- en familie-recht, het grondrecht op basis van artikel 8. Theoretisch vind ik het heel interessant wat de heer De Vries daarover zei. Hij wekte bij mij de indruk alsof er in dat individuele grondrecht dat geldt voor gezin en familie, een betekenis in de zin van een sociaal grondrecht te ontwaren zou zijn die dan als grondslag zou kunnen worden gebruikt door de overheid, het openbaar bestuur of de Staat om nadrukkelijk een rol te spelen bij de wat mij betreft bestaande vrijheid van elk gezin om zelf over de eigen opvoeding te gaan. Met andere woorden, artikel 8 is niet alleen een bescherming van gezin en familie om bemoeienis van derden buiten de deur te houden als het gaat om de opvoeding, maar misschien ook een aanmoediging voor degenen die verantwoordelijk zijn voor de opvoeding in een familie of gezin, om zich open te stellen voor aanwijzing vanuit de overheid. Dat is een heel belangwekkend nieuw gezichtspunt waarover ik op z'n minst wel eens de mening van de heren Brouwer en Schilder zou willen horen.

De heer **De Vries** (PvdA): Ja, maar zij zijn helaas niet in deze zaal aanwezig.

De **voorzitter**: Zelfs als zij aanwezig zouden zijn, zouden zij die mening hier niet kunnen geven.

De heer **De Vries** (PvdA): Ik ken hun opvatting daarover ook helemaal niet. Ik zeg alleen dat het interessant is om na te gaan waarom de begrippen "gezin" en "familie" indertijd in dat verdrag terecht zijn gekomen. Als je dat gedaan hebt, is het interessant om te zien of dit soort bepalingen of maatregelen, bedoeld om de vrijheid om gezin en familie eigenlijk niet te beleven, maar te zien als een gezamenlijke verantwoordelijkheid, niet eerder ondersteunend zijn dan ondermijnend.

De heer **Dölle** (CDA): Zelfs zonder de aanwezigheid van de bijna legendarische Schilder en Brouwer vind ik dit een interessante visie, dat de zinsnede dat geen openbare macht zich moet bemoeien met gezin en familie, onder omstandigheden mede gelezen kan worden als een uitnodiging aan de overheid om, in dit geval via strafbedreiging, om zo te zeggen even mee te denken met de familie en het gezin. Moet ik het zo verstaan?

De heer **De Vries** (PvdA): Nou nee, dat hoeft u helemaal niet zo te verstaan. Ik heb alleen gesuggereerd dat het verband misschien net iets complexer is dan we op het eerste gezicht denken en dat het misschien niet zozeer gaat om een beperking van familie- en gezinsleven, wat door u meteen wordt geïnterpreteerd als om zelf maar te doen wat je wilt, maar zelfs kan leiden tot een bevestiging van verantwoordelijkheid. In veel andere landen heeft men bepalingen dat ouders echt aansprakelijk zijn voor hun kinderen en zich daar ook naar te gedragen hebben. Als zij hun plichten in dat opzicht niet waarmaken, moet de overheid ze daar een beetje bij helpen.

De heer **Dölle** (CDA): Ik geloof inderdaad eerder in die eerdere visie. Dit is een artikel uit het EVRM, wat een oud verdrag is; uit 1950.

De heer **De Vries** (PvdA): Ja, toen waren er nog gezinnen.

De heer **Dölle** (CDA): Toen waren er inderdaad nog gezinnen, maar ze zijn er nog. Daar werd nadrukkelijk, met het verleden in het achterhoofd, een waarborg geschapen tegen de overheid.

De heer **De Vries** (PvdA): Ik geef toe dat het een dynamische interpretatie zou zijn, als deze gevolgd zou worden, maar het is wel interessant om er ook eens op die manier naar te kijken. Zijn we nu bezig om de vrijheid van gezinnen aan te tasten of zeggen we dat er in een samenleving als de onze ook over nagedacht kan worden of de overheid niet moet helpen, wat de overheid overigens op tal van terreinen doet, om ervoor te zorgen dat men ook in de naaste omgeving van kinderen verantwoordelijkheden neemt? Ik ben niet echt pessimistisch, maar ik denk wel eens dat dit af en toe wat meer zou kunnen gebeuren.

Summa summarum. Mijn fractie neemt dit wetsvoorstel zoals het er ligt, tenzij de minister ons dat moeilijker gaat maken bij zijn beantwoording. We zouden het zeer op prijs stellen om van hem te vernemen of hij bereid is te bevorderen dat er in het komende jaar continu wordt gemonitord, zodat we ook echt de vinger aan de pols kunnen houden en de collega's aan de overzijde eventueel kunnen adviseren over hetzij de adequaatheid van deze wet, hetzij het feit dat deze op sommige punten misschien tekortschiet.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.