

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/73939>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-06 and may be subject to change.

De Gemeentestem, Van Anti-Social Behaviour Order naar FF Kappe-bevel: grote stappen en nog niet thuis

Gst. 2008, 102, Van Anti-Social Behaviour Order naar FF Kappe-bevel: grote stappen en nog niet thuis

De Gemeentestem, Van Anti-Social Behaviour Order naar FF Kappe-bevel: grote stappen en nog niet thuis

Vindplaats: Gst. 2008, 102 Bijgewerkt tot: 20-09-2008

Auteur: Mr. M.A.D.W. de Jong[1]

Wetgeving: Gemw art. 172, lid 3; Sr art. 184;

Van Anti-Social Behaviour Order naar FF Kappe-bevel: grote stappen en nog niet thuis

De Hoge Raad heeft recentelijk meer duidelijkheid geschapen over de mogelijkheid om met gebiedsontzeggingen ernstige overlast aan te pakken. Daarmee is echter geen einde gekomen aan de discussie over bestrijding van overlast op straat. In het parlement en in de bestuurspraktijk wordt inmiddels gepraat over de vraag in hoeverre een aanpak naar Brits voorbeeld met gedragsaanwijzingen voor overlastplegers (ASBO's) mogelijk is binnen de geldende regelgeving. In de Nederlandse situatie worden deze gedragsaanwijzingen vooralsnog meestal aangeduid als FF Kappe-bevelen. De eerste rechterlijke uitspraak over een FF Kappe-bevel is al geweest, maar deze lijkt niet te stroken met de genoemde (latere) jurisprudentie van de Hoge Raad over de gebiedsontzeggingen. De evaluatie van een Rotterdams proefproject met FF Kappe-bevelen is in volle gang en de reactie van de regering moet nog worden afgewacht. Toch is er al een voorzichtige aanwijzing dat Den Haag het project naar meer gemeenten wil uitbreiden. Dat zou echter niet moeten gebeuren zonder serieus studie te maken van de resultaten die met ASBO's zijn geboekt en de forse kritiek die in brede kring in Groot-Brittannië is losgebarsten op dit instrument. Daarnaast is het kwestieus of een dergelijke aanpak past binnen de huidige regelgeving en jurisprudentie. De regering lijkt daar vooralsnog vanuit te gaan.

Inleiding

Hieronder zijn twee rechterlijke uitspraken opgenomen over de lichte bevelsbevoegdheid van de burgemeester (art. 172 lid 3 Gemw). Het betreft een verblijfsontzegging en een zogenoemd FF Kappe-bevel, uitgevaardigd door de Rotterdamse burgemeester. Een onderlinge vergelijking van deze twee uitspraken en een blik op eerdere jurisprudentie laat zien dat rechters nog steeds verschillend denken over de reikwijdte van de lichte bevelsbevoegdheid. De Hoge Raad acht een verblijfsontzegging van drie maanden op grond van art. 172 lid 3 Gemw strijdig met de aard van deze bevelsbevoegdheid. De politierechter en naar onlangs bleek, de regering, achten een gedragsaanwijzing, waarin onder meer een verblijfsontzegging opgenomen kan zijn (FF Kappe-bevel) met een looptijd van een jaar wel mogelijk op grond van deze wetsbepaling. Ik werk dat hieronder verder uit en zoals zal blijken, acht ik die laatste opvatting onjuist.

Ik ga achtereenvolgens in op het arrest van 11 maart j.l. over de verblijfsontzegging van drie maanden (par. 2-3) en bespreek de gevolgen van dit arrest voor de praktijk (par. 4). Daarna komt het vonnis van de politierechter inzake het FF Kappe-bevel aan de orde (par. 5). Daarbij wordt het Rotterdamse experiment met FF Kappe-contracten en -bevelen kort toegelicht (par. 6) en beargumenteer ik waarom mijns inziens het oordeel van de politierechter anders had moeten luiden (par. 7). Het Rotterdamse FF Kappe-project is in samenwerking met o.a. het ministerie van Justitie opgezet om te bezien of het wenselijk en mogelijk is om in de

toekomst op grotere schaal deze handhavingspraktijk in te voeren, min of meer naar Brits voorbeeld. Ter afsluiting beschrijf ik in hoofdlijnen de Britse regelgeving en ervaringen met dit instrument (par. 8-9).

Ter wille van de leesbaarheid voorzie ik de uitspraken van een naam: het arrest van 11 maart 2008 duid ik aan als (arrest) Verblijfsontzegging Rotterdam, het vonnis van de politierechter van 21 december 2007 noem ik - niet verrassend - (vonnis) FF Kappe-bevel.

2Voorgeschiedenis en kernvraag van Verblijfsontzegging Rotterdam

Verblijfsontzegging Rotterdam is het langverwachte sluitstuk van een procedure waarvan de eerdere uitspraken geannoteerd in dit blad verschenen.[2]

Het gaat in deze zaak om een man die in 2004 een verblijfsontzegging van twaalf weken kreeg voor het gebied Binnenrotte in Rotterdam. Betrokkene leefde min of meer op straat, had psychische problemen en gedroeg zich zodanig dat er in anderhalf jaar zo'n 40 meldingen van overlast waren geregistreerd. Het ging vooral om openlijk gebruik van verdovende middelen, het openlijk doen van de natuurlijke behoefte, anderszins ontbloten van de geslachtsdelen, bedelen en ander hinderlijk gedrag. De destijds geldende APV van Rotterdam bevatte in art. 2.10.1 een regeling voor verblijfsontzeggingen voor maximaal twee weken. Verblijfsontzeggingen met een langere duur baseerde de burgemeester op zijn bevelsbevoegdheid van art. 172 lid 3 Gemw. Zo ook in dit geval. Binnen de termijn van twaalf weken werd betrokkene echter twee keer aangetroffen in het gebied Binnenrotte en deswege vervolgd wegens overtreding van art. 184 Sr (niet voldoen aan een ambtelijk bevel dat krachtens wettelijk voorschrift is gegeven door een ambtenaar met enig toezicht belast). De rechtbank oordeelde dat het bevel in strijd was met de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit, dat daarmee geen sprake was van een krachtens wettelijk voorschrift gegeven bevel ex art. 184 Sr en sprak verdachte vrij. De motivering van de rechtbank luidde kort samengevat:

- (1) Voor zover het overlastgevende gedrag onder de regeling in de APV valt, belet het subsidiariteitsbeginsel dat de burgemeester art. 172 lid 3 ten grondslag legt aan de verblijfsontzegging; de burgemeester dient in dat geval in het belang van de rechtszekerheid de regeling in de APV te benutten aangezien met een verblijfsontzegging het grondrecht op bewegingsvrijheid wordt beperkt.
- (2) In casu is het subsidiariteitsbeginsel tevens geschonden omdat het bestuur had moeten kiezen voor hulpverlening c.q. medische behandeling in plaats van een verblijfsontzegging.
- (3) Het proportionaliteitsbeginsel is in (zeer) aanzienlijke mate geschonden door voor overlastgevende gedragingen zoals in casu te kiezen voor een verblijfsontzegging voor een vrij groot gebied, die voorts zes keer zo lang geldt als een verblijfsontzegging op basis van de APV.
- (4) Met de verblijfsontzegging die twaalf weken duurt, is bovendien een maatregel is genomen die gelet op de wetsgeschiedenis van art. 172 lid 3 Gemw niet bij de aard van de lichte bevelsbevoegdheid past.

In hoger beroep wees het Hof 's-Gravenhage een arrest met een geheel andere uitkomst. Het hof achtte het bevel van de burgemeester niet strijdig met proportionaliteit en subsidiariteit, aangezien (a) het bevel was gegeven met het doel de orde te handhaven, (b) tevens het gebied duidelijk markeerde, (c) verdachte de mogelijkheid liet om het leger des Heils te bezoeken en (d) was beperkt tot een overzienbare duur van twaalf weken. Het bevel bleef ook overigens binnen de grenzen van art. 172 lid 3 Gemw, aldus het hof. Het veroordeelde de verdachte wegens overtreding van art. 184 Sr.[3]

De Hoge Raad vernietigde het arrest van het hof in maart 2008. De Hoge Raad verwijst in zijn arrest vooral naar de uitgebreide conclusie van advocaat-generaal Machielse. In de conclusie van de A-G komt naar voren dat een meer uitgebreide weerlegging van het

hierboven onder (4) weergegeven onderdeel van het vonnis van de rechtbank op zijn plaats was geweest aangezien dit deel uitmaakt van de centrale vraag die de strafrechter moet beantwoorden in zaken waarbij overtreding van art. 184 Sr ten laste wordt gelegd. Meer specifiek gaat het om de vraag of de verblijfsontzegging krachtens een verbindend wettelijk voorschrift is gegeven en of het ook in andere opzichten een rechtmatig besluit is. Als op dit punt verweer wordt gevoerd dient de rechter daar gemotiveerd op te beslissen.[4] Het arrest van het hof liet echter veel vragen onbeantwoord.

In casu is deze kwestie des te interessanter omdat onduidelijk is in welke mate de burgemeester de bewegingsvrijheid mag beperken met een besluit op grond van art. 172 lid 3. In de literatuur bestaan hierover verschillende opvattingen. Rogier wees in zijn annotatie onder het arrest van het hof al op dit punt.[5] In het onderhavige geval was het vooraf duidelijk dat de burgemeester met zijn besluit en met het door hem ontwikkelde beleid de uiterste grenzen van de bevoegdheid had opgezocht of zelfs had overschreden. Het gemeentebestuur had overigens bewust voor deze gedurfde lijn gekozen: het Rotterdamse beleid is eerder in dit blad beschreven en toegelicht.[6]

3 Arrest Verblijfsontzegging Rotterdam

Het cassatiemiddel richt zich dan ook niet verrassend op bovenstaande problematiek: het hof heeft ten onrechte aangenomen, dan wel ontoereikend gemotiveerd dat het bevel van de burgemeester krachtens een wettelijk voorschrift (i.c. art. 172 lid 3 Gemw) als bedoeld in art. 184 Sr is gegeven.[7] Daarbij richten de opstellers van het middel de aandacht vooral op het argument dat proportionaliteit en subsidiariteit zijn geschonden omdat de overlast geen ontzegging van twaalf weken voor een groot gebied rechtvaardigt, een dergelijke termijn voorbidschiet aan het te bereiken doel en op de omstandigheid dat de burgemeester de regeling in de APV had kunnen toepassen.[8]

Dat laatste element wordt opgepakt en aangescherpt door A-G Machielse en de Hoge Raad: kan de burgemeester op basis van de lichte bevelsbevoegdheid van art. 172 lid 3 een verblijfsontzegging geven als in het betreffende geval op basis van de regeling in de APV een verblijfsontzegging opgelegd kan worden? Deze vraag behandelt de A-G eerst los van de termijn waarvoor de verblijfsontzegging geldt, hij richt zich dus eerst op de vraag naar de aard van de bevoegdheden en hoe beide bevoegdheden zich tot elkaar verhouden. De A-G gaat uitvoerig in op de parlementaire behandeling waaruit blijkt dat de lichte bevelsbevoegdheid bedoeld is voor situaties waar de geldende regelgeving (daaronder uiteraard ook begrepen de APV) geen oplossing biedt. Uit het oogpunt van democratische legitimatie en rechtszekerheid heeft toepassing van geldende regelgeving de voorkeur boven ad hoc maatregelen van de burgemeester.[9] De parlementaire behandeling van art. 172 is al op veel plaatsen beschreven, waaronder diverse keren in dit blad.[10] Ik voeg op deze plaats aan het hierboven weergegeven betoog van de A-G slechts toe dat de bevoegdheid in de Gemeentewet van 1992 is gekomen met de motivering dat het een basis kan zijn voor maatregelen die niet ingrijpend zijn. Daarbij werd bijvoorbeeld gedacht aan begeleiding van voetbalsupporters voor en na de wedstrijd en het oplossen van ongeregelde heden (zonder dat sprake was van een strafbaar feit) bij een jeugdsociëteit).[11] We zijn inmiddels ruim 15 jaren verder en de voorbeelden in de wetsgeschiedenis doen wat gedateerd aan, maar dat doet weinig of niets af aan de kern van de lichte bevelsbevoegdheid.

De A-G stelt vervolgens de voorwaarden waaronder de burgemeester lichte bevelsbevoegdheid mag gebruiken aan de orde en het doel waarvoor de bevoegdheid is gegeven.[12] Hij geeft aan dat de lichte bevelsbevoegdheid bedoeld is voor situaties waarin (nog) geen wettelijke voorschriften worden overtreden maar waarbij snel optreden in het belang van de openbare orde nodig is, bijvoorbeeld door een verblijfsontzegging voor korte duur op te leggen. Door deze bevoegdheid te gebruiken in situaties waarin bepalingen uit de APV of het Sr worden overtreden, wordt het een repressief en dus strafrechtelijk

handhavingsinstrument, terwijl zij bedoeld is als een openbare orde maatregel zo stelt de A-G.

Daarbij merk ik het volgende op. Het gemeentebestuur kan overlast, al wordt die door strafbare feiten veroorzaakt, door middel van een bestuursrechtelijke maatregel zoals een verblijfsontzegging aanpakken. Verbetering van de leefsituatie op straat c.q. vermindering van de overlast is dan het primaire doel, niet bestraffing van de overlastpleger wegens overtreding van een strafbepaling. Deze keuze voor een reparatoire maatregel kan gelet op de situatie op straat effectiever zijn dan een strafrechtelijke procedure. Op zich is er dus ook niets mis met het opleggen van een verblijfsontzegging in dergelijke situaties. Ik neem dan ook aan dat de A-G doelt op een andere situatie, namelijk de ontwikkeling waarin het bestuur een verblijfsontzegging oplegt en bij voorbaat al weet dat deze geen effect zal hebben omdat betrokkene zich er vrijwel zeker niet aan zal houden. De verblijfsontzegging wordt dan toch opgelegd om bij overtreding een strafrechtelijke procedure te kunnen starten wegens het misdrijf van art. 184 Sr en daarmee een zwaardere sanctie uit te lokken en/of vanwege de mogelijkheid om overtreders zonder vaste woon- of verblijfplaats in voorlopige hechtenis te nemen en op die manier een tijd van de straat te halen.[13]

Het opleggen van een verblijfsontzegging is oneigenlijk als bij voorbaat niet ordehandhaving maar een strafrechtelijke sanctie of voorlopige hechtenis het doel is. In deze casus kon, gelet op de psychische problemen van verdachte en zijn daardoor veroorzaakte gedrag, ernstig getwijfeld worden aan het nut en het beoogde doel van de verblijfsontzegging.

De Hoge Raad is kort, volgt het betoog van de A-G en volstaat daarbij grotendeels met verwijzing naar diverse delen (3.13 en 3.15) van de conclusie. Daarmee is vast komen te staan dat de burgemeester een verblijfsontzegging niet mag baseren op art. 172 lid 3 als in de APV een regeling inzake verblijfsontzeggingen is opgenomen die kan worden toegepast.[14] Het argument dat de APV geen mogelijkheid bevatte om een verblijfsontzegging voor de duur van twaalf weken op te leggen snijdt in casu geen hout. Het miskent, zoals blijkt uit de wetsgeschiedenis, dat de lichte bevelsbevoegdheid niet bedoeld is voor maatregelen van (een dergelijke) lange duur.[15] Vervolgens stelt de Hoge Raad vast dat in casu de regeling van de APV van toepassing was en doet de zaak zelf af door verdachte vrij te spreken.

4Gevolgen van dit arrest voor de handhavingspraktijk

Als we de uitkomst van dit arrest voegen bij eerdere jurisprudentie over de (nood)bevelsbevoegdheden van de burgemeester kan de stand van zaken als volgt worden samengevat. Bij structurele problemen dient de raad een regeling in de APV op te nemen.[16] Voor gevallen die onder die regeling in de APV vallen is het niet toegestaan om de bevelsbevoegdheid van art. 172 lid 3 Gemw te gebruiken.

Daarnaast wijst de Hoge Raad expliciet op de bedoeling van de lichte bevelsbevoegdheid: een bevoegdheid om voor korte termijn openbare ordeproblemen op te lossen. Hoe kort deze termijn moet zijn om nog als passend binnen de grenzen van art. 172 lid 3 te kunnen gelden, zal de rechter in zijn algemeenheid niet kunnen en willen aangeven. Dat is niet de taak van de rechter. Het had veeleer op de weg van de wetgever gelegen om hier meer duidelijkheid te scheppen. Een duur van drie maanden vindt de Hoge Raad te lang, gelet op de aard van de bevoegdheid zoals deze is uiteengezet tijdens de parlementaire behandeling. Of daarbij een rol speelt dat de APV verblijfsontzeggingen regelde met een duur van maximaal 14 dagen - en het verschil met het burgemeestersbevel dus wel erg groot was - wordt in dit arrest niet duidelijk. Ik heb eerder in dit blad betoogd dat bij bevelen op grond van art. 172 lid 3 Gemw eerder aan een termijn van enkele weken dan aan maanden gedacht moet worden. De hieronder nog te bespreken FF Kappe-zaak illustreert dat de Rotterdamse (politie)rechter en 'de politiek' daar deels anders over denken.

Indien een gemeentebestuur een termijn van maanden nodig acht, dient de raad zich daarover uit te spreken en een regeling in de APV op te nemen. Daarbij heeft de raad evenmin

onbegrensde mogelijkheden. Bij het bepalen van de maximale termijn van de verblijfsontzegging de raad het proportionaliteitsbeginsel en het doel waarvoor de verblijfsontzegging wordt opgelegd in het oog houden. Dit stelt grenzen aan de maximale duur van een verblijfsontzegging.[17] In de regel nemen gemeenteraden een maximale duur op van twee tot drie maanden.

Voor het beleid in Rotterdam inzake verblijfsontzeggingen heeft het bovenstaande arrest geen directe gevolgen. Naar aanleiding van de uitspraak van de Rechtbank Rotterdam uit 2005 is de regeling in de APV gewijzigd. De burgemeester baseert verblijfsontzeggingen sindsdien uitsluitend op die APV-regeling. Art. 2.10.1 APV-nieuw bevat de mogelijkheid voor verblijfsontzeggingen van 24 uur en van acht weken.[18]

5Vonnis betreffende het FF Kappe-bevel

Enkele maanden voor het arrest Verblijfsontzeggingen deed de Rotterdamse politierechter uitspraak in de eerste zaak betreffende een zogenoemd FF Kappe-bevel, eveneens gebaseerd op de lichte bevelsbevoegdheid (art. 172 lid 3 Gemw). Een FF Kappe-bevel is niet primair een verblijfsontzegging, maar een gedragsaanwijzing waarin op de persoon toegesneden maatregelen zijn opgenomen. De politierechter achtte het bevel dat een looptijd heeft van een jaar rechtmatig.

Ten eerste valt op dat de rechter in deze zaak, evenals de Rechtbank en de Hoge Raad in Verblijfsontzegging Rotterdam, vrij intensief toetst of aan het subsidiariteitsbeginsel is voldaan. Evenals de Rechtbank Rotterdam in 2005[19] betreft de politierechter in die afweging niet alleen de bevoegdheden ter handhaving van de openbare orde die de burgemeester kan ontlenen aan Gemeentewet en APV, maar ook eventuele mogelijkheden van hulpverlenende instanties en/of gemeentebestuur. Ten tweede is dit vonnis interessant omdat het de eerste keer is dat de rechter een oordeel geeft over een FF Kappe-bevel. De politierechter acht de opgelegde maatregel rechtmatig. Voordat ik op het oordeel van de rechter inga eerst iets meer over FF Kappe.

6Het FF Kappe-project

In Rotterdam wordt veel tijd en energie gestoken in de aanpak van overlast op straat. In dit kader loopt vanaf 2006 een experiment om jongeren die overlast veroorzaken aan te pakken door een pakket van maatregelen, variërend van hulpverlening, gedragsaanwijzingen tot strafrechtelijke vervolging. Deze integrale aanpak bestaat uit drie fasen.

(A) Het bestuur biedt de jongere allereerst een FF Kappe-contract aan dat hij (en indien hij minderjarig is: zijn ouders) kan ondertekenen. Met de uitreiking van het contract wordt tevens een hulpverleningstraject gestart voor de jongere en eventueel voor het gezin waarvan hij deel uitmaakt. Dit heeft tot doel de eventuele onderliggende problemen op te lossen. Het gemeentebestuur stelt het FF Kappe-contract op naar aanleiding van de overlast die betrokkene in het verleden heeft veroorzaakt en het is dus toegesneden op de persoonlijke omstandigheden van de jongere. Het contract heeft een looptijd van een jaar en het is opgesteld als een soort intentieverklaring. De jongere zegt toe dat hij zich goed zal gedragen en daarbij wordt zo precies mogelijk aangegeven van welke gedragingen hij zich in de toekomst zal onthouden. Er worden in het document openbare plaatsen genoemd waar hij zich niet zal vertonen (gebieds- en/of plaatsontzegging) en personen met wie hij zich niet in het openbaar zal laten zien (persoonsverbod). Tevens kan in het algemeen in het contract een verbod opgenomen zijn om zich in Rotterdam op straat hinderlijk of overlastgevend te gedragen. Het is dus de bedoeling dat de jongere min of meer betrokken wordt bij het contract, maar noodzakelijk is het niet. Het FF Kappe-contract kan ook opgesteld en uitgereikt zijn zonder dat de overlastgever daar enige bemoeienis mee heeft gehad. Hij is niet verplicht het contract te tekenen en tijdens de proef in Rotterdam bleken veel veroorzakers van overlast dat ook niet te doen. In die omstandigheden is het FF Kappe-contract vanuit juridisch oogpunt geen contract. Dat betekent echter niet dat het geen gevolgen heeft voor

betrokkenen, want er is wel degelijk een relatie met het opleggen van een FF Kappe-bevel en dat wordt betrokkene zo mogelijk ook meteen duidelijk gemaakt (zgn. drangmethode).

(B) Komt betrokkene de afspraken niet na, of weigert hij het contract te ondertekenen dan geeft de burgemeester in beginsel een FF Kappe-bevel, eveneens met een looptijd van een jaar. In het bevel zijn een aantal gedragsaanwijzingen opgenomen. Dat kunnen weer andere gedragsaanwijzingen zijn dan in het FF Kappe-contract. In de hieronder afgedrukte zaak ging het om het verbod om hinderlijk, overlastgevend of crimineel gedrag te vertonen in de gemeente Rotterdam. Daarnaast bevatte het bevel voor een deel van de wijk Delfshaven een aantal specifieke gedragsvoorschriften zoals het verbod om hinderlijk te hangen, zich provocerend te gedragen en na 22.00 uur stil te staan/zich op te houden op de openbare weg.[20]

(C) Als betrokkene het FF Kappe-bevel overtreedt, volgt strafrechtelijke vervolging.

7Het FF Kappe-vonnis nader bezien

Als we de motivering van de politierechter naast de overwegingen van de A-G en de Hoge Raad in het arrest Verblijfsontzegging Rotterdam leggen dan valt op dat de politierechter vrij makkelijk over de vraag heen stapt of de lichte bevelsbevoegdheid naar zijn aard een basis kan zijn voor een dergelijke maatregel. Weliswaar is het arrest van latere datum dan het vonnis van de politierechter, maar gegeven de toen al gewezen jurisprudentie - met uitzondering van het arrest van het Haagse Hof, maar daartegen was cassatie ingesteld - de commentaren in literatuur en de parlementaire geschiedenis, zoals hierboven besproken bij Verblijfsontzegging Rotterdam, overtuigt het vonnis op dit punt allerminst. De politierechter oordeelt dat de periode van een jaar 'weliswaar fors' is, maar dat het bevel voor een beperkt gebied geldt en dat het bovendien om gedragingen gaat die voor het merendeel toch al verboden zijn door de APV (r.o. 4). Ook hier valt het nodige op af te dingen. De gedragsaanwijzing in het FF Kappe-bevel luidde in casu - voor zover relevant - als volgt:

'(...) Algemeen:

1 U zult geen hinderlijk, overlastgevend of crimineel gedrag vertonen in Rotterdam en in de deelgemeente Delfshaven

Specifiek:

U zult (zich) in de omgeving van de 1e Middellandstraat en in de nabij gelegen (zij)straten:

2 Niet hinderlijk ophouden of hangen in portieken, tegen gevels van gebouwen, winkels en woningen;

3 Geen provocerend gedrag op of aan de openbare weg vertonen;

4 Niet hinderlijk of overlastgevend samscholen met andere personen;

5 Geen alcoholhoudende drank en drugs gebruiken op de openbare weg;

6 De openbare weg en de daaraan gelegen portieken niet vervuilen met afval;

7 Na 22.00 uur niet meer stilstaan en ophouden op de openbare weg;

8 Geen geluidsoverlast veroorzaken;

9 Alle aanwijzingen van de politie opvolgen.'

Vervolgens worden de 1e Middellandstraat en vijf andere straten genoemd waarvoor de specifieke gedragsaanwijzingen gelden.[21]

Uit de toelichting bij het besluit, deels verwerkt in het bovenstaande vonnis blijkt dat verdachte voor omwonenden en voor het bestuur een ware plaag is geweest: er was sprake van een forse reeks incidenten waarbij hij betrokken is geweest, terwijl hij geen enkele medewerking verleende aan de talrijke pogingen van het gemeentebestuur en de politie om hem op de goede weg te krijgen. Dat de (lokale) overheid tot het uiterste wil gaan om toch tot een oplossing te komen is te begrijpen en - wat belangrijker is - het is bovendien (mede) de taak van de overheid om te streven naar een leefbare publieke ruimte waarin/waaraan burgers kunnen wonen.[22]

Dat neemt niet weg dat de ingezette middelen rechtmatig moeten zijn en dat is mijns inziens

niet het geval bij het FF Kappe-bevel zoals hierboven omschreven. Ik heb daarvoor drie argumenten.

(I) Ten eerste is de inhoud en de koppeling van het FF Kappe-*contract* en het FF Kappe-*bevel* dubieus. In het FF Kappe-*contract* is de bepaling opgenomen dat betrokkene in een bepaald gebied niet zal omgaan met bepaalde personen. Een dergelijke bepaling is aan te merken als een beperking van het recht op privacy.[23] De lichte bevelsbevoegdheid waarop het FF Kappe-bevel is gebaseerd geeft de burgemeester niet de bevoegdheid tot beperking van het recht op privacy.[24] Nu kan men tegenwerpen dat het FF Kappe-*contract* niet op art. 172 lid 3 gebaseerd is, het is immers in wezen een niet bindend aanbod van de burgemeester. Dat laat echter onverlet dat de overheid zich hier met zaken bemoeit zonder dat daar een wettelijke grondslag voor is, maar waarbij een burger die het contract negeert, uiteindelijk wel met negatieve gevolgen wordt geconfronteerd. In het uiteindelijk genomen burgemeestersbesluit (het FF Kappe-bevel) komt het persoonsverbod niet meer voor, maar bij het bepalen of een bevel wordt opgelegd wordt wel verdisconteerd dat betrokkene het contract niet heeft ondertekend en/of nageleefd terwijl daar bepalingen in staan die de burgemeester niet bevoegd kan opleggen. In de hier besproken zaak bleek uit de toelichting bij het besluit van de Rotterdamse burgemeester dat het niet-nakomen van het contract een van de omstandigheden was die leidde tot het FF Kappe-bevel.[25] Ook de politierechter betreft bij zijn oordeel of betrokkene overlast heeft veroorzaakt expliciet het feit dat hij het contract niet heeft nageleefd. Het FF Kappe-*contract* is daarom bepaald geen vrijblijvende aangelegenheid. Alleen daarom al is een deugdelijke wettelijke regeling noodzakelijk.

De constructie is een combinatie van hulpverlening waarbij het bestuur flinke druk uitoefent om gebruik te maken van het aanbod door te dreigen met inzet van bestuursrechtelijke en uiteindelijk strafrechtelijke bevoegdheden. Als daarbij klassieke grondrechten in het geding zijn, zoals het recht op privacy, geldt echter de regel dat de overheid niet kan optreden zonder expliciete bevoegdheidsgrondslag. De koppeling van het FF Kappe-*contract* aan het FF Kappe-bevel staat op gespannen voet met dit uitgangspunt, gelet op de inhoud van beide beslissingen.

De regering lijkt voornamelijk deze werkwijze te stimuleren nu bij verschillende gelegenheden is aangegeven dat het bestuur op zoek moet naar andere dan strafrechtelijke middelen, zoals het FF Kappe-*contract*, om ernstige overlast die niet (alleen) door strafbare feiten wordt veroorzaakt aan te pakken. Op zijn minst opmerkelijk is de volgende passage uit de MvT van het wetsvoorstel ter introductie van o.m. de bevoegdheid om een langdurige verblijfsontzegging op te leggen (art. 172a-nieuw Gemw):

'De burgemeester baseert de 'FF Kappe'-bevelen op artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet. (...) Bij de duur van deze bevelen [1 jaar: MdJ] dient aangetekend te worden dat de basis mede gelegen is in de afspraken die met de betrokkene worden gemaakt, zodat de maatregel aan een langere duur kan worden verbonden. De (politie)rechter te Rotterdam heeft inmiddels geoordeeld dat dit bevel past binnen de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. De tijdsduur van een jaar is daarbij toelaatbaar geacht. Daarbij wijst hij wel op het karakter van het onderhavige bevel. Het betreft een gedragsaanwijzing in de vorm van een 'FF Kappe'-bevel waarbij de betrokkene de aanwijzing krijgt zich te onthouden van gedrag dat grotendeels toch al strafbaar was gesteld op grond van de APV (het betrof dus geen gebiedsverbod). Juist de voorgestelde bevoegdheid van de burgemeester tot het geven van een langduriger gebiedsverbod kan een extra ondersteuning geven (als onderdeel daarvan of als stok achter de deur) aan een 'FF Kappe'-*contract*.' [26]

Hier dient het FF Kappe-*contract* ('afspraken die met de betrokkene worden gemaakt') als rechtvaardiging voor de lange duur van het FF Kappe-bevel en bovendien wordt aangegeven dat betrokkene extra onder druk gezet kan worden bij het ondertekenen/naleven van het contract door met een langdurige gebiedsontzegging (art. 172a-nieuw Gemw.) te zwaaien!

Als ik de redenering van de MvT goed begrijp heeft de regering voor ogen dat het FF Kappe-project blijft bestaan en dat na invoering van art. 172a-nieuw deze aanpak ook nog eens gecombineerd kan worden met een langdurige verblijfsontzegging en met een strafrechtelijk traject. Hier zien we het stapelen van bevoegdheden waarbij de proportionaliteit tussen concrete gedraging en maatregel zoek dreigt te raken. Bovendien geldt ook hier het bezwaar dat openbare-ordebevoegdheden als springplank worden gebruikt voor een repressieve, strafrechtelijke aanpak.[27]

II. Het FF Kappe-bevel is strijdig met art. 172 lid 3 Gemw waar het in de algemene gedragsaanwijzing verdachte verbiedt om gedurende een jaar zich binnen de gemeente Rotterdam hinderlijk, overlastgevend of crimineel te gedragen. Hier wordt verdachte op basis van een algemene bevelsbevoegdheid voor een te lange periode (vgl. de bespreking van Verblijfsontzegging Rotterdam) een zeer algemeen geformuleerde vage gedragsregel opgelegd, die voorts bijzonder ruim wordt uitgelegd. Denk aan het hangen tegen de voorgevel waardoor mensen om hem heen moesten lopen.

Dit is strijdig met de aard van de lichte bevelsbevoegdheid. Het staat ook op gespannen voet met het *lex certabeginsel*. Hoewel vage normen, zoals 'hinderlijk hangen' en 'verstoren van de openbare orde' in (lokale) regelgeving onder omstandigheden zijn toegestaan, is met de algemene bepaling uit het bevel mijns inziens dit beginsel geschonden.[28] De politierechter gaat geheel voorbij aan dit punt en stelt alleen dat het om een beperkt gebied gaat.

III. Daar waar de politierechter overweegt dat het gaat om feiten die grotendeels toch al strafbaar zijn, geeft hij impliciet aan dat er ook gedragingen in het bevel genoemd worden die niet strafbaar zijn. De gedragsvoorschriften die daarop betrekking hebben zullen een afweging moeten zijn tussen enerzijds de concrete gedragingen en misdragingen van betrokkene en anderzijds het proportionaliteitsbeginsel. Het proportionaliteitsbeginsel is mijns inziens in dit geval geschonden. Dat de burgemeester betrokkene verbiedt om bijv. een jaar lang na 22.00 uur niet stil te staan op de openbare weg gaat te ver. Datzelfde geldt voor het eerder aangehaalde voorschrift om niet hinderlijk tegen gevels te hangen. Wat is hinderlijk? Verdachte wordt hier door de strafrechter veroordeeld mede vanwege het feit dat voorbijgangers genoodzaakt zijn om hem heen te lopen. Natuurlijk moet daarbij de voorgeschiedenis van verdachte betrokken worden, maar proportionaliteit lijkt me hier eveneens ver te zoeken.

Dit geldt te meer nu, zoals onder II is aangegeven, de overheid er niet voor kiest om puur bestuurlijk op te treden, of puur strafrechtelijk, door te handhaven op grond van de oorspronkelijke strafbepalingen uit de APV (met bijbehorende sancties). Hier is gekozen voor een combinatie: handhaving op basis van een algemene bevelsbevoegdheid van de burgemeester - die voor deze maatregelen te kort schiet - met vervolgens een sprong naar art. 184 Sr (niet voldoen aan een ambtelijk bevel), waardoor verdachte uiteindelijk veroordeeld wordt voor een misdrijf. Die veroordeling is gebaseerd op het gedrag van betrokkene over een lange periode, waarbij het lang niet altijd om strafbare gedragingen gaat. De concrete feiten staan niet of nauwelijks in verhouding tot de veroordeling. Dit punt speelt ook in Groot-Brittannië waar een vergelijkbaar instrument (ASBO) wordt toegepast. Ik werk dat hieronder uit.

8Het FF Kappe-project in relatie tot de Britse Anti-Social Behaviour regelgeving
Uit de bespreking van Verblijfsontzegging bleek al dat de Rotterdamse burgemeester vanaf 2006 de lichte bevelsbevoegdheid niet meer aan de basis legt van maatregelen met een lange termijn. Het spreekt dan ook vanzelf dat Rotterdam niet zomaar is gestart met het FF Kappe-project, waarbij immers ook langdurige bevelen op art. 172 lid 3 Gemw gebaseerd worden. Het project is gestart omdat zowel bij het Rotterdamse gemeentebestuur als bij de ministeries van Justitie en BZK belangstelling is gerezen voor de Britse aanpak van overlast.[29] In samenwerking met genoemde ministeries startte Rotterdam het experiment.

De FF Kappe constructie is deels gebaseerd op maatregelen die bekend staan als Acceptable Behaviour Contract (ABC) ook wel Acceptable Behaviour Agreement (ABA) genoemd en Anti-Social Behaviour Order (ASBO), maar er zijn grote en belangrijke verschillen. In Engeland en Wales zijn deze instrumenten ontstaan en ontwikkeld vanuit de behoefte om de overlast van asociale gezinnen/huurders tegen te gaan. De maatregelen zijn dan ook niet specifiek op jongeren gericht, maar de laatste jaren wordt het merendeel van de ASBO's wel aan jongeren opgelegd. De maatregelen maken deel uit van een uitgebreide wettelijke regeling (m.n. de Crime and Disorder Act 1998, de Police Reform Act 2002 en de Anti-Social Behaviour Act 2003) die tot doel heeft overlast in en verloedering van wijken tegen te gaan. De betreffende wetgeving kent een breed spectrum aan maatregelen: van sluiting van drugspanden, verbodsbepalingen om drankmisbruik en graffiti aan te pakken tot regelingen die op ouders en kinderen zijn gericht, zoals bevelen aan ouders van jonge kinderen (*Parenting Orders*) en een avondklok voor kinderen. Daarbij is het de bedoeling om vooral in een vroeg stadium op te treden omdat dan het resultaat het beste is.

Woningbouworganisaties, politie, lokaal bestuur en omwonenden werken nauw samen om bewijsmateriaal te verzamelen voor het opleggen en handhaven van de maatregelen. Een van de hoofddoelen van deze regeling was te proberen bewoners actief mee te laten werken aan het terugdringen van de overlast in hun woonomgeving. Om dat doel te bereiken is er voor gekozen om het mogelijk te maken dat een ABC en een ASBO in de woonomgeving van betrokkene bekend wordt gemaakt door affiches op te hangen (*naming and shaming*).[30] Een ABC heeft een looptijd van een half jaar en kan worden opgelegd door een verhuurder, de politie, een jeugdhulpverlener of het lokaal bestuur. Overtreding leidt *niet* automatisch tot een andere maatregel of tot een ASBO. Een ASBO geldt minimaal twee jaar en kan door de civiele rechter worden opgelegd in gevallen dat het bevel noodzakelijk is om anderen te beschermen tegen verdere overlast veroorzaakt door betrokkene. Het bevel is dus niet primair gericht op bestraffing van betrokkene, maar overtreding van het bevel is wel een strafbaar feit. De politie, het gemeentebestuur of bepaalde woningbouwcorporaties (*Registered social landlords en Housing Action Trusts*) kunnen een ASBO aanvragen nadat ze met elkaar hebben overlegd.[31]

Vanaf 1999 wordt met ABC's en ASBO's gewerkt, maar sinds een jaar of vijf is het gebruik flink toegenomen nadat de regelgeving vrij ingrijpend is aangepast. Sindsdien is enerzijds de procedure tot het uitvoeren van de maatregelen vereenvoudigd en zijn anderzijds de voorwaarden verruimd waaronder uitvoering mogelijk is.[32]

9 Ervaringen met ASBO's

In Groot-Brittannië wordt erkend dat de wetgeving ter bestrijding van overlast en ander asociaal gedrag nuttig en nodig is. Tegelijkertijd is de kritiek op de regeling en de uitvoeringspraktijk betreffende de ASBO's fors toegenomen, zeker nadat vijf jaar geleden de regeling werd versoepeld.[33] Zowel de effectiviteit als de juridische constructie van de ASBO's worden betwist. Kern van die kritiek is de ruime omschrijving van de omstandigheden waarin de rechter een ASBO kan geven (gedrag dat bij anderen in het publieke domein *'harassment, alarm and distress'* kan veroorzaken). Hierdoor worden in veel gevallen ASC's en ASBO's opgelegd terwijl, gelet op de onderliggende problemen, voor een andere aanpak gekozen had moeten worden (bijvoorbeeld hulpverlening of een minder ingrijpend besluit). Disproportionele ASBO's en/of ASBO's waarbij vooraf vrijwel vaststaat dat betrokkene zich er niet aan zal houden zijn het gevolg. De combinatie dat een ASBO mogelijk is voor relatief kleine vergrijpen, dan wel voor gedrag dat hinderlijk of asociaal maar niet strafbaar is en de zware sanctie op overtreding van een ASBO leidt ertoe dat mensen een vrijheidsstraf kunnen krijgen voor gedragingen die op zich niet of nauwelijks strafwaardig zijn. Doordat een ASBO via een civielrechtelijke procedure wordt opgelegd gelden andere, soepele regels voor bewijs. Het overtreden van een ASBO kan betrokkene

echter, zoals gezegd, duur komen te staan.

Daarnaast is er veel kritiek op het toepassen van de maatregelen tegen jonge kinderen. Aangezien in Nederland nog geen concrete plannen bestaan om dit in te voeren laat ik dit verder buiten beschouwing.[34]

Bij invoering van regeling omtrent het ABC en de ASBO werd de verwachting uitgesproken dat de uitvoerende instanties terughoudend gebruik zouden maken van deze bevoegdheid en deze zouden gebruiken voor gezinnen en individuen die veelvuldig zeer ernstige overlast veroorzaken, maar die verwachting is niet uitgekomen.[35] Kortom: uit het oogpunt van proportionaliteit en subsidiariteit wordt op de Britse praktijk inmiddels in brede kring forse kritiek geuit en voor aanpassing van de regelingen en de uitvoeringspraktijk gepleit. Tot slot zijn er twijfels of de procedure voldoet aan de eisen van een eerlijk proces (art. 6 EVRM), aangezien anonieme getuigenissen vaak de kern van het bewijsmateriaal vormen bij de civiele rechter. Aanpassing van de procedure zonder de effectiviteit en het doel van de ASBO aan te tasten is echter buitengewoon lastig.[36]

Helpt het eigenlijk voldoende? Zorgen ASBO's daadwerkelijk voor afname van de problemen? Ook daarover zijn inmiddels vraagtekens gerezen. Succes wordt tot dusver vooral afgemeten aan de aantallen uitgevaardigde bevelen, maar die zeggen niets over het effect van de maatregelen. Zo blijkt dat in bijna de helft van de gevallen de ASBO's worden overtreden. Uit evaluaties kan voorts de voorzichtige conclusie worden getrokken dat alleen ASBO's onvoldoende effect hebben, er dient vooral in een vroeg stadium geïnvesteerd te worden in een pakket maatregelen, vooral op het gebied van hulpverlening, waarbij zowel de bewoners als de fysieke omgeving betrokken moet worden.[37]

De persoonsgerichte ABC en ASBO-aanpak bevat ontegenzeggelijk aspecten die een nadere studie waard zijn.

Het is echter moeilijk te begrijpen dat de ministeries het FF Kappe-project in de huidige constructie stimuleren zonder er blijk van te geven serieus acht te slaan op de Britse ervaringen, met name op de kritiek die is geuit op de Britse praktijk. Ook de effectiviteit, vooral het aantal ASBO's dat wordt overtreden, geeft te denken. Uit de kamerstukken over overlastbestrijding rijst een beeld op dat vooral wordt ingezet op snelle oplossingen en (weer) meer repressieve bevoegdheden. ASBO-achtige constructies zijn echter instrumenten die potentieel ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor het (gezins)leven van betrokkene. Bovendien kost de uitvoering het lokale bestuur veel tijd en geld. Een gedegen juridische basis is alleen om deze redenen al noodzakelijk en gewenst. Daar waar de Britse overheid een uitgebreide wettelijke regeling heeft gemaakt wordt hier vooralsnog de gehele aanpak gebaseerd op een algemene bevelsbevoegdheid van een (eenhoofdige) bestuurder. Dat is uit het oogpunt van legaliteit, rechtszekerheid en bescherming van de (grond)rechten van de individuen die een bevel krijgen afkeurenswaardig. Men kan mij tegenwerpen dat de evaluatie van het Rottedamse project nog niet is afgerond en dat in Den Haag geen definitief standpunt daarover is ingenomen, maar gezien de al eerder aangehaalde MvT bij het wetsvoorstel voor art. 172a Gemw-nieuw, is er vooralsnog geen aanwijzing dat een behoorlijke wettelijke regeling wordt overwogen. Het vonnis van de Rotterdamse politierechter inzake het FF Kappe-bevel wordt aangehaald, maar het arrest van de Hoge Raad inzake de Gebiedsontzeggingen leidt tot een andere uitkomst en is voor deze zaak zeker relevant. De regering lijkt aan te sturen op een koppeling van contract-bevel-langdurige verblijfsontzegging. Dat is in de toekomst dan allemaal mogelijk zonder rechterlijke tussenkomst; eveneens een essentieel verschil met de Britse praktijk.

Zelfs met die rechterlijke toets is in Groot-Brittannië inmiddels sprake van serieuze, aanhoudende kritiek op de rechtmatigheid en effectiviteit van de regeling inzake de ASBO's. Waarom de Nederlandse overheid dan vooralsnog een regeling promoot die in vrijwel alle opzichten minder gedegen in elkaar zit, en zelfs luidruchtig rammelt daar waar het de

toepassing van art. 172 lid 3 Gemw betreft, is moeilijk te begrijpen. Wellicht is het goed om nog eens goed naar het 'succes' van de ASBO's te kijken, de kosten en baten af te wegen en ook het arrest van 11 maart 2008 over de Verblijfsontzegging Rotterdam bij deze problematiek te betrekken.

Voetnoot

[1]

Werkzaam bij de UHD sectie Staatsrecht Radboud Universiteit. Ik dank mw. Roon, mw. Van de Werf en dhr. Littooi van de gemeente Rotterdam voor hun bereidheid mij informatie te verschaffen over het Rotterdamse beleid inzake verblijfsontzeggingen en FF Kappe-bevelen.

[2]

Ik schets alleen de hoofdlijnen van de casus. Voor de details verwijs ik naar: Rechtbank Rotterdam 23 februari 2005, *Gst.* 2005, 84 (m.nt. De Jong) en Hof 's-Gravenhage 21 maart 2006, *Gst.* 2006, 102 (m.nt. Rogier).

[3]

Zie ook r.o. 3.2 arrest Verblijfsontzegging Rotterdam.

[4]

Zie o.a. HR 11 december 1990 *NJ* 1991, 423 (*Balletje-balletje*), HR 24 september 2002, *NJ* 2003, 80 (*Amsterdam*) en recentelijk: HR 29 januari 2008, *Gst.* 2008, 84 (*Leeuwarder kraker*).

[5]

Gst. 2006, 102.

[6]

Zie: A. Littooi, 'Langdurige verblijfsontzeggingen: nieuw instrument tegen drugsoverlast', *Gst.* 2003, 37, p. 125-131. Zie voor commentaar op dit beleid: M.A.D.W. de Jong, 'De opgetuigde burgemeester', *Gst.* 2004, 196 p. 673-685. Reactie van L.J.J. Rogier met naschrift De Jong in *Gst.* 2005, 28, p. 96-97.

[7]

R.o. 3.1. Verblijfsontzegging Rotterdam.

[8]

Concl. A-G 3.10.

[9]

Zie Concl. A-G 3.13-14, waarin onder meer wordt verwezen naar: *Handelingen II* 1990/91, 19 september 1990, 2-52 en *Handelingen II* 25 september 1990, 4-160-161, 178; *Handelingen I* 1991/93, 11 februari 1992, 17-573 en 584.

[10]

Zie m.n. M.A.D.W. de Jong, 'De opgetuigde burgemeester', *Gst.* 2004, 196, p. 673-685, de reactie van L.J.J. Rogier met naschrift De Jong in *Gst.* 2005, 28, p. 96-97 en de daar genoemde bronnen. Zie voorts A.H. M. Dölle & D.J. Elzinga, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, Deventer: Kluwer 2004, p. 387-401 (derde druk).

[11]

Handelingen II 1990/91, 19 september 1990, 2-52 en *Handelingen II* 25 september 1990, 4-161.

[12]

Concl. 3.15.

[13]

Zie hierover M.A.D.W. de Jong, *De burgemeester als misdaadbestrijder: reddingsboei of dwaallicht?* (VAR-reeks 138), Den Haag: Bju, 2007, p. 101-102.

[14]

R.o. 3.5.

- [15] R.o. 3.5 en 3.7 en concl. 3.13.
- [16] Vgl. ABRvS 14 mei 1996, *JB* 1996/169 (*Amsterdam*); ABRvS 19 december 1996, *JB* 1997/24 (*Amsterdam*).
- [17] Zie hierover A. Littooi, a.w., *Gst.* 2003, 37, p. 125-131 en de reactie van M.A.D.W. de Jong, a.w., *Gst.* 2004, 196, p. 673-685.
- [18] De APV en de geldende 'Beleidsregel verblijfsontzeggingen art. 2.10.1 APV Rotterdam' d.d. 8 oktober 2007 zijn te raadplegen via www.rotterdam.nl.
- [19] Vgl. *Gst.* 2005, 84.
- [20] Zie voor de precieze tekst van het contract en het bevel: Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen Radboud Universiteit (ITS), *Kappen met asociaal gedrag. Evaluatie van de pilot FF Kappe in Rotterdam*, ITS, maart 2008, p. 83-86 (wordt binnenkort gepubliceerd). Het rapport bevat tevens een beschrijving van de overige uitgereikte contracten en bevelen, de door de gemeente gevolgde procedure en het resultaat van het experiment (zie m.n. p. 57-76).
- [21] Besluit d.d. 27 maart 2007, kenmerk 07BSD01004.
- [22] Zie voor een bredere bespreking van de (aanpak van) overlast in woonwijken: *Kamerstukken II* 2007/08, 31 467, nr. 3 p. 2-4. Zie over de aanpak van jongeren die overlast veroorzaken: B.A.M. van Stokkom, 'Regulering van antisociaal gedrag. Aanpak van persistent overlastgevende jongeren in Engeland en Nederland', *Tijdschrift voor veiligheid*, 2007, p. 36-50, m.n. p. 43-47.
- [23] Vgl. *Kamerstukken II*, 30 566, nr. 3, p. 12-13.
- [24] Zie *Kamerstukken I* 1990/90, 19 403, nr. 64b, p. 16-17. Dit punt is uitgebreider besproken in: M.A.D.W. de Jong, *Orde in beweging*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2000, p. 37-47 en 112-115 en Rb Roermond 24 maart 2003, *JB* 2003, 13 m.nt. J.G. Brouwer en A.E. Schilder.
- [25] De toelichting bij het besluit is opgenomen in het eerder aangehaalde ITS-rapport.
- [26] *Kamerstukken II* 2007/08, 31 467, nr. 3, p. 27.
- [27] Vgl. het betoog van de A-G in Verblijfsontzegging Rotterdam, hierboven onder 3. aangehaald.
- [28] Vgl. m.n. HR 28 maart 2006, *Gst.* 2006, 118 (Den Haag: m.nt. Bunschoten). Zie ook het door Bunschoten gegeven overzicht van de jurisprudentie. Zie voorts: J.M.H.F. Teunissen in zijn noot onder ABRvS 9 augustus 2006, *Gst.* 2006, 116 (Zoetermeer); J.G. Brouwer & A.E. Schilder in hun noot onder HR 30 januari 2007, AB 2007, 131 (Den Haag); L.J.J. Rogier kiest in zijn nt. onder dit arrest in *Gst.* 2007, 117 een iets andere lijn.
- [29]

Ook de Christen Unie heeft een aanpak naar Brits voorbeeld bepleit. Zie voor de discussie in de Kamer en de standpunten van de diverse bewindslieden m.n.

Kamerstukken II 2004/05, 28 684, nr. 39, 2005/06, 28 684, nr. 79; *Kamerstukken II* 2007/08, 31 467, nr. 3, p. 27. Zie voorts B.A.M. van Stokkom, a.w., 2007, p. 36-50.

[30]

Zie hierover Home Office, A Guide to Anti-Social Behaviour Orders, Home Office Communication Directorate, August 2006, p. 52-57, te raadplegen op: www.crimereduction.homeoffice.gov.uk. Voor Schotland geldt overigens afzonderlijke regelgeving, te raadplegen via www.hmso.gov.uk. Deze sites heb ik het laatst bezocht op twaalf augustus 2008.

[31]

Zie voor de gehele regeling m.n. Sections 1, 4, 8-9 en 18-23 Crime and Disorder Act 1998; Sections 65-66 Police Reform Act 2002; Sections 85-86 Anti-Social Behaviour Act 2003.

[32]

Zie hierover, behalve de genoemde regelgeving: Home Office, A Guide to Anti-Social Behaviour Orders, Home Office Communication Directorate, August 2006 (81 p.) en A Guide to Anti-Social Behaviour Contracts, Home Office Communication Directorate, August 2007 (23 p.), te raadplegen op de eerder weergegeven site. Zie voor de details omtrent de aantallen ASBO's en ABC's, evaluatierapporten en literatuur eveneens deze site.

[33]

Zie o.a. E. Burney, 'Talking Tough, Acting Coy: What happened to the Anti-Social Behaviour Order?', *The Howard Journal*, Vol. 41/5, 2002, p. 469-484; F. Pakes, 'De Britse aanpak van antisociaal gedrag (Discussie)', *Tijdschrift voor Criminologie*, 2005, p. 284-290; S. Macdonald, 'A Suicidal Woman, Roaming Pigs and a Noisy Trampolinist: Refining the ASBO's Definition of 'Anti-Social Behaviour'', *Modern Law Review*, 2006, p. 183-213; B.A.M. van Stokkom, a.w. 2007, m.n. p. 36-43 en 47-49.

[34]

Zie hierover m.n. B.A.M. van Stokkom, a.w. p. 41-43.

[35]

Zie m.n. S. Macdonald, 'A Suicidal Woman, Roaming Pigs and a Noisy Trampolinist: Refining the ASBO's Definition of 'Anti-Social Behaviour'', *Modern Law Review*, 2006, p. 183-213. Op p. 197-203 staan tal van voorbeelden van aanvechtbare ASBO's; zie ook de overzichten op www.statewatch.org/asbo/asbowatch, laatst bezocht op 12 augustus 2008.

[36]

S. Macdonald, 'The Nature of the Anti-Social Behaviour Order, R (Mc Cann & Others) v. Crown Court at Manchester', *The Modern Law Review*, Vol. 66, 2003, p. 630-639.

[37]

S. Hodgkinson & N. Tilley, 'Policing Anti-Social Behaviour: Constraints, Dilemmas and Opportunities', *The Howard Journal*, Vol. 46/4, 2007, p. 385-400.

Copyright © Kluwer 2012
Kluwer Online Research

Dit document is gegenereerd op 18-06-2012

Op dit document zijn de algemene leveringsvoorwaarden van Kluwer van toepassing.