

RECHTSBESCHERMING BIJ PUBLIEK-PRIVATE HANDHAVING VAN DE OPENBARE ORDE

VAN FRAGMENTATIE NAAR INTEGRATIE?

A.E. van Rooij*

1. Inleiding

1.1. Samen sterk bij ordehandhaving in het semipublieke domein

Wie vandaag de dag een voetbalwedstrijd bezoekt in de betaalde competities, krijgt te maken met allerlei veiligheidsmaatregelen en -procedures en met verschillende partijen die een rol spelen bij de uitvoering van die maatregelen. In het stadion houdt de betaald voetbalorganisatie (bvo) toezicht op een ordelijke gang van zaken. De politie houdt toezicht in de openbare ruimte, maar kan ook in het stadion optreden bij een verdenking van strafbare feiten of als de situatie daar escaleert en er sprake is van verstoring van de openbare orde. Als zich rondom de voetbalwedstrijd ongeregelheden voordoen, kan dat achteraf vanuit verschillende hoeken gesanctioneerd worden. De officier van justitie kan strafbare feiten vervolgen, waarbij het de verdachte zwaar wordt aangerekend dat hij zich heeft misdragen in de sfeer van het voetbal; de eis of de beschikking kan 50% hoger zijn dan normaal.¹ Soms krijgen de verdachten in het kader van de ZSM-aanpak door de officier meteen een boete door middel van een strafbeschikking uitgereikt, die zij ter plekke kunnen betalen.² De burgemeester kan onder meer een gebiedsverbod, groepsverbod en/of meldplicht als maatregel opleggen aan personen die de openbare orde ernstig verstoord hebben, als er ernstige vrees is voor herhaling. En ten slotte zijn er de stadionverboden die de bvo's en de Koninklijke Nederlandse Voetbal Bond (KNVB) opleggen. Het KNVB-stadionverbod gaat vergezeld van een geldboete, van maximaal €450, die aan de KNVB toekomt. Voor personen die te maken krijgen met meerdere sancties en maatregelen kan het voelen alsof ze dubbel of zelfs driedubbel gestraft worden.

Het voorgaande illustreert hoe private partijen en de overheid elk gebruik maken van hun eigen instrumenten om de orde en veiligheid bij voetbalwedstrijden te waarborgen. Deze partijen stemmen hun optreden doorgaans onderling af. Er is sprake van publiek-private samenwerking (PPS): publieke en

* A.E. (Mandy) van Rooij is promovenda bij de afdeling Staats- en bestuursrecht aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Vrije Universiteit Amsterdam. Met dank aan K.J. de Graaf, L.C. Groen, R.J.E. Merkus, A.R. Neerhof, A.E. Schilder en R.C. Stam voor hun waardevolle commentaar bij eerdere versies. Bij de totstandkoming van dit preadvies is gesproken met diverse praktijkjuristen en beleidsadviseurs die werkzaam zijn op het terrein van voetbalveiligheid. Deze gesprekken hadden vooral een klankbordfunctie. Als hierna gerefereerd wordt aan feiten of ervaringen die alleen verkregen konden worden met deze gesprekken, en niet te herleiden is tot andere bronnen, dan is daar in de tekst of voetnoot nadrukkelijk melding van gemaakt.

¹ Aanwijzing kader voor strafvordering en OM-afdoeningen, *Stcr.* 2015, 4952, inwerkingtreding 1 maart 2015. O.m. uitgewerkt in de Richtlijn voor strafvordering openlijke geweldpleging, *Stcr.* 2015, 4226, Richtlijn voor strafvordering vernieling, *Stcr.* 2015, 4431 en Richtlijn discriminatie, *Stcr.* 2015, 4225.

² Zie over ZSM: §2.2.2.

private partijen werken op vrijwillige basis samen en behouden hun eigen identiteit en verantwoordelijkheid. Bij PPS aanvaarden partijen expliciet een gezamenlijk doel, zoals de aanpak van voetbalgerelateerde overlast en geweldpleging, en maken zij afspraken over hun optreden om dat doel te bereiken.³ PPS op het terrein van openbare orde en veiligheid wordt ook wel aangeduid als een ‘integraal veiligheidsbeleid’.⁴ De afspraken over de integrale aanpak in het voetbal zijn door de ketenpartners vastgelegd in het Landelijk actieplan tegen voetbalgeweld, het Kader voor beleid: voetbal en veiligheid en lokale convenanten.⁵

Op het gebied van openbare orde en veiligheid is de samenwerking van publieke en private partijen rondom voetbalwedstrijden slechts één van de vele voorbeelden. De toename van PPS op het terrein van veiligheid past bij de gedachte die postvatte in de jaren '80 en '90 dat de klassieke driehoek de aanpak van complexe maatschappelijke overlast en criminaliteit niet alleen aankan en dat private partijen hier ook hun verantwoordelijkheid moeten nemen.⁶ Een ander voorbeeld betreft de zogenaamde collectieve horeca- en winkelontzeggingen voor de aanpak van uitgaansgeweld en winkeldiefstallen in horeca- en winkelgebieden.⁷ Horecaondernemers en winkeliers leggen aan overlastgevers en vermeende winkeldieven een toegangsverbod op dat niet alleen geldt voor hun eigen zaak, maar ook bij alle aangesloten ondernemers. De politie, burgemeester en officier van justitie helpen bij de uitvoering hiervan. Afspraken worden vastgelegd in convenanten, protocollen en actieplannen. Ook in het openbaar vervoer werken vervoerders, buitengewoon opsporingsambtenaren, de politie en de officier van justitie samen in de aanpak van notoire zwartrijders en agressieve reizigers. Al jaren experimenteren vervoerders met openbaar-vervoersverboden.⁸

Wat voetbalstadions, winkels, horecagelegenheden en het openbaar vervoer gemeen hebben, is dat het gaat om plaatsen die voor het publiek toegankelijk zijn, maar die worden beheerd door private partijen. Ik noem dat semipublieke plaatsen. De private beheerders kunnen nadere regels stellen aan de toegang, zoals beperkte openingstijden, een verplichte entreprijs of een dresscode. Bovendien kunnen zij een doel verbinden aan het verblijf ter plaatse: dat is gebruikelijk in winkels, horeca, ziekenhuizen en bibliotheken. Aangezien toegang en verblijf op dit soort plaatsen niet onvoorwaardelijk zijn, zijn het geen openbare plaatsen.⁹ Echter, zolang toegang en gebruik open blijven voor een onbepaalde groep personen, zonder aanzien des persoons, is de plaats wel voor het publiek toegankelijk.¹⁰ De private beheerder draagt in zijn domein zorg voor de ordelijke gang van zaken, maar de burgemeester blijft ook bevoegd tot handhaving van de openbare orde op basis van de Gemeentewet (Gemw) en algemene plaatselijke verordening (APV). Vanwege deze overlappende verantwoordelijkheden ligt juist bij de ordehandhaving in het semipublieke domein publiek-private afstemming en samenwerking voor de hand.

³ Hoogenboom & Muller 2002, p. 24. Bij publiek-private samenwerking is evenwel geen sprake van een vastomlijnde definitie, omdat omschrijvingen verrijkt zijn met allerlei onscherpe normatieve criteria, aldus Zijlstra 2008, p. 66.

⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken (1998) beschrijft dit als: ‘het systematisch en samenhangend werken aan behoud of verbetering van de lokale veiligheid in al haar facetten onder regie van het bestuur’. Naast PPS kan integraliteit zien op een sector-overstijgende aanpak (klassieke criminaliteit, milieu, verkeer, zorg) en de afstemming van de verschillende fases (proactief, preventief, responsief en herstellend optreden). Zie Prins & Cachet 2011, p. 43-58. Ik beperk dit preadvies tot PPS.

⁵ Landelijk actieplan tegen voetbalgeweld: Bijlage bij *Kamerstukken II* 2011/2012, 25 232, 60; Kader voor beleid voetbal en veiligheid, Bijlage bij *Kamerstukken II* 2010/2011, 25 232, 57.

⁶ Zie over de verschillende oorzaken van toename van particuliere betrokkenheid in de veiligheidszorg: Van Steden 2007.

⁷ Zie uitgebreid: Van Rooij 2014a, p. 51-80.

⁸ Van Steden e.a. 2012, p. 9-21.

⁹ In de zin van art. 1 Wet openbare manifestaties. *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, 3, p. 15-16.

¹⁰ Ruigrok 2012, p. 234; Van der Meulen 1993, p. 23.

1.2. Rechtsbescherming als waarborg tegen misbruik van macht

In dit preadvies richt ik mij op de rechtsbescherming die een betrokken (vermeende) overlastgever geniet op het moment dat hij geconfronteerd wordt met een cumulatie van sancties, als resultaat van PPS. Het is belangrijk om te onderzoeken welke grenzen het recht stelt aan de complexe publiek-private handhaving van de orde in het semipublieke domein. Is cumulatie van publiekrechtelijke en privaatrechtelijke sanctionering toelaatbaar? En, hoe wordt gecontroleerd of de betrokken partijen binnen de grenzen van hun bevoegdheden blijven? Op papier kan een PPS er rechtmatig uitzien, maar hoe wordt gewaarborgd of de betrokken partijen – publiek en privaat – zich in de praktijk ook houden aan de regels?

‘Rechtsbescherming’ is het geheel van mogelijkheden om de rechtmatigheid van handelingen die de rechtspositie van burgers beïnvloeden te laten toetsen en geconstateerde onrechtmatigheid te laten redresseren.¹¹ Bij de toetsing van de *rechtmatigheid* van bepaald handelen, vervult de onafhankelijke rechterlijke macht een belangrijke taak, maar er zijn ook andere organen die een toetsing aan het recht in individuele gevallen uitvoeren.¹² Te denken valt aan de bestuursrechtelijke voorprocedure (bezwaar of administratief beroep), de Nationale ombudsman en het College voor de Rechten van de Mens. In dit preadvies gaat de aandacht ook uit naar het functioneren van klachtencommissies die door private partijen zijn ingesteld of door publieke en private partijen tezamen in het kader van PPS.¹³ Dit soort commissies fungeren als een eerste controle op het handelen van private partijen of de publieke en private partijen gezamenlijk, meestal voordat er een rechter aan te pas komt.

Rechtsbescherming is één van de mechanismen waarmee een ‘machthebber’ of het bevoegd gezag verantwoording aflegt over de uitoefening van zijn bevoegdheden, hetgeen wenselijk is in het licht van het accountabilitybeginsel.¹⁴ Dit beginsel vergt dat de machthebber informatie verstrekt, uitleg geeft en zijn handelen rechtvaardigt, tegenover een ander orgaan of forum.¹⁵ Er is sprake van onafhankelijke controle als het controlerende orgaan of forum opereert buiten de organisatie van de machthebber en de leden niet ontslagen kunnen worden door enkel de machthebber die zij juist moeten controleren.¹⁶ Het controlerende orgaan toetst het handelen van de machthebber aan de geldende, vooraf afgesproken normen.¹⁷ Ten slotte moet dit proces kunnen uitmonden in bepaalde consequenties, zoals negatieve sancties of positieve beloningen.¹⁸ Het bestaan van dergelijke consequenties prikkelt de machthebber om zich te gedragen conform de normen, binnen de grenzen van zijn bevoegdheden. Andere voorbeelden van accountability-mechanismen zijn de politieke en publieke verantwoording.¹⁹ Al deze vormen van controle dienen als waarborgen tegen misbruik van macht of bevoegdheden.

¹¹ Vgl. Damen e.a. 2013b, nr. 102 waarin onder rechtsbescherming wordt verstaan: ‘het geheel van mogelijkheden om achteraf op te komen tegen een (al genomen) besluit of (al verrichte) handeling.’ De context van deze definitie is de rechtsbescherming tegen de overheid. Ik betrek hierin ook de rechtsbescherming tegen handelingen van private partijen.

¹² Aelen (2014, p. 379-380) koppelt *juridische* accountability wel aan de onafhankelijke rechterlijke toetsing.

¹³ Rechtsbescherming is zodoende een ruim begrip, Damen e.a. 2013b, nrs. 102-104.

¹⁴ Vgl. Aelen 2014, p. 10, 364.

¹⁵ Scott 2000, p. 40; Bovens 2007, p. 450-452.

¹⁶ Voor de rechterlijke macht zijn deze uitgangspunten verankerd in art. 117 Grondwet en uitgewerkt in de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren.

¹⁷ Aelen 2014, p. 364.

¹⁸ Bovens 2007, Aelen 2014, p. 364-365 met verwijzing naar Busuioc 2012, p. 33.

¹⁹ Aelen 2014, p. 367-379.

Als bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn verdeeld over zowel publieke als private partijen ontstaat een dilemma: aan de betrokken partijen moet voldoende autonomie worden gegund om hun taken te kunnen vervullen, terwijl ook voldoende mate van accountability moet worden gerealiseerd.²⁰ Bovendien moet in ogenschouw worden genomen dat bij PPS allerlei verschillende rechtsbetrekkingen ontstaan. De ordeverstoorder staat bijvoorbeeld in een privaatrechtelijke rechtsverhouding tot de bvo en de KNVB en tegelijkertijd in een publiekrechtelijke rechtsverhouding tot de burgemeester, het Openbaar Ministerie (OM) en de politie. In de verschillende rechtsverhoudingen is de controle ook verschillend van aard.

1.3. Opzet van het preadvies

In dit preadvies onderzoek ik hoe de rechtsbescherming bij cumulatie van sancties en maatregelen als gevolg van PPS is georganiseerd en op welke manier de rechtmatigheid van het geheel van sancties en maatregelen wordt getoetst. Voor de beantwoording van deze vragen beoordeel ik eerst in hoofdstuk 2 in hoeverre cumulatie van sancties en maatregelen toelaatbaar is. Daarbij besteed ik aandacht aan de verschillende strafrechtelijke, bestuurlijke en privaatrechtelijke sancties en maatregelen die gebruikt worden bij de ordehandhaving in het semipublieke domein. Vervolgens bevat hoofdstuk 3 een inventarisatie van de rechtsbescherming bij de oplegging van de verschillende sancties en maatregelen. Ook is geanalyseerd hoe de rechters en klachtencommissies omgaan met cumulatie. Aan het einde van dit hoofdstuk worden enkele zwakke punten in de rechtsbescherming bij de cumulatie van sancties als gevolg van PPS blootgelegd. Daarna doe ik hoofdstuk 4 enkele aanbevelingen ter versterking van de rechtsbescherming bij PPS. Ten slotte bevat hoofdstuk 5 enkele afsluitende opmerkingen.

De samenwerking bij voetbalwedstrijden is een bekend voorbeeld van PPS en leent zich goed om cumulatie van sancties bij de handhaving van de openbare orde te illustreren. In dit preadvies refereer ik dan ook veel aan de praktijk en de jurisprudentie bij de aanpak van voetbalgerelateerde overlast. Bij de totstandkoming en de aanscherping van de Wet maatregelen voetbalvandalisme en ernstige overlast (Wet MBVEO, ook wel aangeduid als Voetbalwet) heeft de wetgever veel aandacht besteed aan de bestrijding van ordeproblemen rondom voetbalwedstrijden, hoewel de wet een algemene strekking heeft en toepasbaar is bij allerlei soorten ernstige overlast in het (semi)publieke domein.²¹ Daar waar het van toegevoegde waarde is, wordt wel de jurisprudentie en de praktijk in horecagebieden, winkelgebieden en het openbaar vervoer aangehaald.

²⁰ Scott 2000, p. 39, met verwijzing naar Smith & Hague 1971.

²¹ Wet van 7 juli 2010 tot 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), inwerkingtreding 1 september 2010, *Stb.* 2010, 325 en Wet van 30 juni tot wijziging van de Gemeentewet en het Wetboek van Strafrecht ter aanscherping van de maatregelen ter bestrijding van voetbalvandalisme en ernstige overlast, *Stb.* 2015, 255 (inwerkingtreding 1 juli 2015, *Stb.* 2015, 256).

2. Cumulatie van sancties en maatregelen als resultaat van PPS

In dit hoofdstuk ga ik in op de cumulatie van sancties en maatregelen bij de integrale handhaving van de orde in het semipublieke domein. Hierna verduidelijk ik wat moet worden verstaan onder ‘sancties’ en ‘maatregelen’. Vervolgens gaat de aandacht eerst uit naar de toelaatbaarheid van cumulatie van *publiekrechtelijke* sancties en maatregelen. Daarna wordt de toepasselijkheid van de behandelde (anti)cumulatie leerstukken in geval van *privaatrechtelijke* sanctionering beoordeeld. Ten slotte bespreek ik het belang van het evenredigheidsbeginsel bij de cumulatie van sancties in het geval van PPS.

2.1. ‘Sancties’ en ‘maatregelen’

Op voorhand moet verduidelijkt worden wat ik in dit preadvies versta onder ‘sancties’ en ‘maatregelen’. In art. 5:2 lid 1 sub a Algemene wet bestuursrecht (Awb) wordt een definitie gegeven van een *bestuurlijke* sanctie: een door een bestuursorgaan wegens een overtreding opgelegde verplichting of onthouden afspraak. Een overtreding is een gedraging die in strijd is met het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift (art. 5:1 lid 1 Awb). Bij strafrechtelijke en privaatrechtelijke sanctionering is sprake van hetzelfde mechanisme: als er sprake is van een gedraging in strijd met een vooraf bekende norm/regel, kan als reactie daarop een verplichting worden opgelegd of afspraak worden onthouden, door een daartoe bevoegd orgaan.

Het is echter niet zuiver om bij de handhaving van de openbare orde door de burgemeester te spreken van ‘sanctionering’. De bevelen van de burgemeester hebben weliswaar tot gevolg dat een bepaalde verplichting wordt opgelegd – zoals de verplichting om weg te blijven uit daartoe aangewezen gebieden of de verplichting om zich op bepaalde tijdstippen bij de politie te melden²² – maar dit hoeft geen reactie te zijn op de overtreding van een wettelijk voorschrift, zoals wel het uitgangspunt is van art. 5:1 lid 1 Awb. De burgemeester is namelijk competent om ordebevelen te geven in geval van (de vrees voor) *een verstooring van de openbare orde*. Anders dan Wierenga in zijn preadvies voorstelt, meen ik dat de ‘openbare orde’ zoals bedoeld in de taakstelling van art. 172 lid 1 Gemw als een *feitelijke* orde moet worden benaderd. Die feitelijke orde wordt weliswaar veelal ingevuld met rechtsnormen uit wet- en regelgeving, maar voor de competentie van de burgemeester is niet zozeer bepalend of met een bepaalde gedraging een dergelijke rechtsnorm wordt overtreden, maar welk effect die gedraging heeft op de feitelijke orde, dat wil zeggen: het effect op de normale gang van zaken in de publieke ruimte.²³ Met Rogier en De Jong ben ik van mening dat het wenselijk is dat de lokale wetgever zoveel mogelijk

²² Resp. art. 172a lid 1 sub a en c Gemw.

²³ Munneke 2015, p. 15-18; Van der Meulen 1993, p. 35-36; Rogier in zijn noot bij HR 30 januari 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ2104, *Gst.* 2007/117. Naast Wierenga in zijn preadvies pleiten ook Brouwer & Schilder in hun noot bij HR 30 januari 2007, *AB* 2007, 131 voor de koppeling van het openbare-ordebegrip aan de overtreding van rechtsnormen, vgl. Brouwer & Wolfert 2011 en Hennekens 2013, p. 9.

expliciete gedragsregels formuleert waarmee kenbaar en voorzienbaar wordt wat ‘ordelijk’ is, maar het kan niet verwacht worden dat alle mogelijke verstoringen van de orde uitputtend geregeld worden.²⁴

Een verstoring van de openbare orde in de zin van artikel 172 lid 1 Gemw zal in de praktijk dus vaak samenvallen met het plegen van strafbare feiten of anderszins onrechtmatige gedragingen, maar voor de competentie van de burgemeester hoeft dat niet. Bevelen kunnen worden uitgevaardigd naar aanleiding van gedrag van burgers dat op zichzelf niet onrechtmatig is.²⁵ Andersom is een onrechtmatige gedraging in het (semi)publieke domein ook niet altijd een verstoring van de openbare orde in de zin van artikel 172 Gemw. Zo overwoog de Rechtbank Rotterdam dat de meermalige overtreding van een landelijk stadionverbod dat werd opgelegd door de KNVB op zichzelf niet betekent dat de openbare orde is verstoord op zodanige wijze dat de burgemeester bevoegd is tot oplegging van ordebevelen, zoals een gebiedsverbod.²⁶ Dat is mijns inziens het juiste uitgangspunt: met de overtreding van een privaatrechtelijk stadionverbod wordt weliswaar het delict lokaalvredebreuk gepleegd,²⁷ een delict dat de rechtsorde verstoort, maar er is dan niet meteen sprake van een verstoring van de feitelijke orde in het openbaar.

Uit al het voorgaande vloeit voort dat de bevelen die de burgemeester oplegt in het kader van de handhaving van de openbare orde niet als een bestuurlijke *sanctie* in de zin van de Awb kwalificeren. Dat geldt ook voor de gebiedsverboden, groepsverboden en meldplichten die op grond van art. 172a Gemw kunnen worden uitgevaardigd.²⁸ De kwalificatie van dit type bevelen als (herstel)sancties zou mijns inziens een te ruime interpretatie van art. 5:1 lid 1 en 5:2 lid 1 sub a Awb zijn. Michiels spreekt van een ‘bestuurlijke maatregel’ als het gaat om een besluit van een bestuursorgaan waarbij een verplichting wordt opgelegd of een recht wordt ingetrokken.²⁹ Aangezien bij bevelen van de burgemeester ook verplichtingen worden opgelegd, is ‘maatregel’ hier een toepasselijker term dan een sanctie.

2.2. De toelaatbaarheid van cumulatie van publiekrechtelijke sancties en maatregelen

2.2.1. Cumulatie en de werking van het ne bis in idem-beginsel

Er is sprake van een cumulatie van sancties als één gedraging leidt tot oplegging van meerdere sancties. Dat kan zich voordoen als één overtreding zou worden gehandhaafd via twee wegen. Een zwaartrijder handelt bijvoorbeeld in strijd met art. 70 Wet personenvervoer 2000 en deze enkele overtreding kan gesanctioneerd worden door de vervoerder en ook strafrechtelijk worden vervolgd.³⁰ Cumulatie kan ook worden veroorzaakt door samenloop: één feitelijke gedraging is een overtreding van meerdere

²⁴ Rogier in zijn noot bij HR 30 januari 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ2104, *Gst.* 2007/117; De Jong 2000, p. 39. De Jong gaat er overigens vanuit dat dan alleen nog de noodbevelsbevoegdheid nog nodig is als instrument om onvoorziene ordeverstoringen aan te pakken.

²⁵ De bevelen van de burgemeester zijn ook niet altijd gericht tot de personen die ordeverstoringen veroorzaken, bv. Rb. Den Bosch 25 maart 2011, ECLI:NL:RBSHE:2011:BP9061, waarin een terugkerende drugsdelinquent een gebiedsverbod opgelegd kreeg nadat zijn woning was beschoten. Het bevel werd gegeven in verband met ernstige vrees voor verstoring van de openbare orde door derden.

²⁶ Rb. Rotterdam 11 november 2014, ECLI:NL:RBROT:2014:9161, r.o. 5.4.

²⁷ Art. 138 Sr. Zie verder over lokaalvredebreuk: §3.1.3.

²⁸ Wierenga huldigt in zijn preadvies een andere opvatting.

²⁹ Michiels 2006, p. 11; Michiels 2013, p. 14-15.

³⁰ Art. 70 Wp 2000 jo. 48 Bp 2000 en 101 Wp 2000. Let wel, art. 102 Wp 2000 jo. 48 lid 7 Bp 2000 bepalen dat de grond voor strafvervolgning vervalt als de uitstel van betaling is betaald. Dit is een samenloopregeling. Zie HR 3 maart 2012, ECLI:NL:HR:2012:BV7047, *NJ* 2012, 238.

voorschriften, waar meerdere sancties en maatregelen op volgen.³¹ Er wordt een onderscheid gemaakt tussen *eendaadse* en *meerdadse* samenloop. Bij eendaadse samenloop is sprake van één gedraging of van meerdere nauw samenhangende gedragingen waarmee het schenden van één gedragsnorm noodzakelijkerwijs schending van de andere norm meebrengt.³² Zo is het afsteken van vuurwerk in het stadion een vuurwerkdeldict, maar het kan ook gekwalificeerd worden als een verstoring van de openbare orde (waarop bestuurlijke maatregelen kunnen volgen). Bij meerdadse samenloop is sprake van een complex van gedragingen die ook afzonderlijk hadden kunnen worden gepleegd en gesanctioneerd.³³ Als iemand met een privaatrechtelijk stadionverbod bijvoorbeeld vuurwerk afsteekt in het stadion dan pleegt hij naast een vuurwerkdeldict tegelijkertijd ook lokaalvredebreuk in de zin van art. 138 Sr.³⁴ Deze gedragingen zijn niet onlosmakelijk met elkaar verbonden. Hoewel in het bestuursrecht meerdadse samenloop vaker voorkomt, is in de sfeer van de handhaving van de openbare orde veel sprake van eendaadse samenloop, aangezien tegen veel feitelijke gedragingen waarmee de orde wordt verstoord bestuurlijk kan worden opgetreden, terwijl zij tevens strafbaar zijn gesteld.³⁵

Cumulatie van publiekrechtelijke sancties is niet altijd toelaatbaar vanwege het *ne bis in idem*-beginsel, dat inhoudt dat niemand tweemaal mag worden bestraft wegens dezelfde overtreding.³⁶ De ratio hiervan is om de individuele burger te beschermen tegen de machtige overheid. Het *ne bis in idem*-beginsel dient de rechtszekerheid van de burger: als een procedure eenmaal is afgerond en heeft geleid tot oplegging of uitblijven van een sanctie, dan hoeft die burger niet meer bang te zijn voor een nieuwe strafbedreiging. Ook wordt zo vermeden dat conflicterende uitspraken worden gedaan over de onrechtmatigheid van eenzelfde feitencomplex en dat komt de vertrouwen in de rechtsstaat ten goede.³⁷

Het *ne bis in idem*-beginsel is gecodificeerd in art. 14 lid 7 IVBPR, maar Nederland heeft een voorbehoud gemaakt dat geen verdergaande verplichtingen worden aanvaard dan reeds uit art. 68 Sr volgen.³⁸ Art. 68 Sr gaat specifiek over de cumulatie van strafvervolgging: vervolgging wegens een feit waar de rechter al onherroepelijk over heeft beslist, is niet toegestaan. In artt. 5:43 en 5:44 Awb zijn ook expliciete cumulatieverboden opgenomen die betrekking hebben op de bestuurlijke boete. Uit de voornoemde wettelijke bepalingen vloeit voort dat vooral de cumulatie zonder samenloop en de cumulatie door eendaadse samenloop problematisch is. Dubbele bestraffing bij meerdadse samenloop is op zichzelf niet problematisch – het gaat immers om twee overtredingen – zolang de verschillende voorschriften die zijn overtreden ook verschillende belangen dienen.³⁹

Herstelsancties vallen niet onder de reikwijdte van het *ne bis in idem*-beginsel. Wel is expliciet bepaald in art. 5:6 Awb dat de gelijktijdige oplegging van herstelsancties wegens dezelfde overtreding niet is toegestaan; dat is ook een wettelijk cumulatieverbod. Deze bepaling is echter beperkt tot de herstelsancties in de zin van de Awb zijn geregeld, volgens art. 5:2 lid 1 sub a jo b Awb: een door een

³¹ Zie Damen e.a. 2013a, nr. 1351 met verwijzing naar De Jong & Knigge 2003, p. 271.

³² *Kamerstukken II* 2003/04, 19 702, 3, p. 91.

³³ Vgl. art. 5:8 Awb. Zie Damen e.a. 2013a, nr. 1352 met verwijzing naar De Jong & Knigge 2003, p. 266.

³⁴ Zie uitgebreid §3.1.3.

³⁵ Brouwer & Wierenga 2015, zie ook De Jong 2013, p. 383-389.

³⁶ Aanverwante beginselen zijn het *nemo debet bis vexari*-beginsel, dat de dubbele *vervolgging* voor hetzelfde feit verbiedt, en het *una via*-beginsel dat inhoudt dat als de overheid eenmaal heeft gekozen voor één weg van sanctionering, het niet meer vrij staat alsnog te kiezen voor een andere weg. Zie Damen e.a. 2013a, nr. 1525; Stijnen 2011, p. 653-658.

³⁷ Ongena 2002, p. 88.

³⁸ Zie ook art. 4 Zevende Protocol EVRM, maar dit protocol is niet door Nederland niet geratificeerd.

³⁹ *Kamerstukken II* 2003/2004, 29 702, 3, p. 90.

bestuursorgaan wegens een *overtreding* opgelegde verplichting of onthouden aanspraak, die strekt tot het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van die *overtreding*. In §2.1 heb ik reeds toegelicht dat de maatregelen die de burgemeester treft ter handhaving van de openbare orde geen Awb-sancties zijn, laat staan dat zij kwalificeren als herstelsancties in de zin van Titel 5.3 van de Awb.⁴⁰

Cumulatieverboden kunnen ten slotte worden herleid uit de ongeschreven beginselen van een goede procesorde. Dit is terug te zien in de recente alcoholslot-jurisprudentie.⁴¹ Bij uitspraak van 3 maart 2015 oordeelde de Hoge Raad dat strafvervolgning wegens de overtreding van de Wegenverkeerswet 1994 in strijd is met *ne bis in idem* als beginsel van een goede procesorde op het moment dat de verdachte op grond van hetzelfde feit al een verplichting tot deelname aan het alcoholslotprogramma is opgelegd. Verrassend is hier dat het bestuursrechtelijke alcoholslot-programma als bestraffend werd gekwalificeerd vanwege de zwaarte van de sanctie – vooral gezien de hoge kosten die met het programma gemoeid waren – en dat dus niet zo zeer bepalend was of de sanctie al dan niet leedtoevoegend bedoeld was.⁴² Hier lijkt een opening te zijn geboden om verder te kijken dan de vraag hoe de sanctie bedoeld is en ook de zwaarte van de sanctie mee te wegen. Als een herstellend bedoelde sanctie of maatregel ook punitieve elementen bevat, kan de cumulatie met strafrechtelijke sanctionering wel problematisch zijn.

2.2.2. De aard van de publiekrechtelijke sancties en maatregelen bij ordehandhaving

Uit het voorgaande blijkt dat primair de aard van de sanctie van belang is voor de toelaatbaarheid van cumulatie. Het *ne bis in idem*-beginsel staat vooral in de weg aan de cumulatie van bestraffende sancties wegens dezelfde overtreding, zonder samenloop en met eendaadse samenloop. De alcoholslot-jurisprudentie leert wel dat sancties die door de wetgever niet bestraffend bedoeld zijn onder omstandigheden toch als punitief kunnen worden gekwalificeerd, waardoor ook strijd met het (ongeschreven) *ne bis in idem*-beginsel zou kunnen ontstaan. Hierna worden de verschillende publiekrechtelijke sancties en maatregelen naar hun aard weergegeven en wordt kort ingegaan op de inhoud en mogelijke zwaarte.

Sancties en maatregelen met een herstelfunctie en/of preventief karakter

Bij de handhaving van de orde in het (semi)publieke domein neemt de burgemeester een belangrijke rol is. De burgemeester is immers in art. 172 lid 1 Gemw belast met de handhaving van de openbare orde. Dat wil zeggen: de orde in het gehele publieke domein, waaronder ook semipublieke plaatsen te scharen zijn.⁴³ De burgemeester heeft daarvoor in Hoofdstuk XI van de Gemeentewet en de APV allerlei bevelsbevoegdheden toekend gekregen. Voor de aanpak van ernstige overlast is in het bijzonder art. 172a Gemw van belang, ingevoerd met de Wet MBVEO. Bij de totstandkoming van deze wet is uitdrukkelijk aandacht besteed aan het nut van de nieuwe bepalingen voor de aanpak van voetbalgerelateerd

⁴⁰ Vgl. art. 5:23 Awb. Zie uitgebreid Ruigrok 2012 over de verhouding tussen openbare-ordehandhaving en de reguliere handhaving middels de last onder de bestuursdwang.

⁴¹ HR 3 maart 2015, ECLI:NL:HR:2015:434, NJ 2015, 256 m.nt. B.F. Keulen. Zie ook No. 13 november 2014, 2014/167. Zie eerder Hof Den Haag 22 september 2014, ECLI:NL:GHDHA:2014:3017; Hof Arnhem-Leeuwarden 5 november 2014, ECLI:NL:GHARL2014:8499 en Hof Amsterdam 20 november 2014, ECLI:NL:GHAMS2014:4807. Zie ook: ABRvS 4 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:622, AB 2015/160, m.nt. R. Stijnen, r.o. 5.6.

⁴² HR verwijst in r.o. 4.3.3 naar EHRM 13 december 2005, 73661/01, ECLI:NL:XX:2005:AV3572 (*Nilsson/Zweden*).

⁴³ Vgl. Wierenga in zijn preadvies, die uitgaat van orde in de ‘publieke ruimte’ als afbakening van de taak van de burgemeester.

wangedrag.⁴⁴ Op basis hiervan kan de burgemeester gebiedsverboden, groepsverboden en/of meldplichten kan opleggen aan personen die individueel of in groepsverband de openbare orde ernstig verstoord hebben of die een leidende rol hebben gehad bij een groepsgewijze ernstige ordeverstoring.⁴⁵ Het bevel geldt voor maximaal drie maanden en kan verlengd worden tot maximaal een jaar of de burgemeester kan ervoor kiezen om het bevel alleen op bepaalde tijdstippen of periodes te laten gelden, verspreid over ten hoogste negentig dagen binnen twee jaar.⁴⁶

De 172a-maatregelen kunnen alleen worden opgelegd als er een ernstige vrees bestaat voor verdere verstoring van de openbare orde bestaat. De maatregelen moeten zodoende gerelateerd zijn aan hetgeen noodzakelijk is ter handhaving van de openbare orde en dat maakt dat zij in beginsel beschouwd worden als herstellende maatregelen. Zij zijn toekomstgericht en beogen te voorkomen dat zich vanaf nu nieuwe ordeverstoringen zullen voordoen.⁴⁷ Zodoende hebben zij een preventief karakter.

Albers nuanceert het beeld dat bij de handhaving van de openbare orde ook altijd sprake is van maatregelen met een herstellend karakter.⁴⁸ Het herstellende karakter is aannemelijk als een maatregel direct volgt op de (ernstige) ordeverstoring en zodoende zorgt voor herstel en preventie. Echter, als de sanctie pas na enkele weken wordt opgelegd, dan kan volgens Albers niet zonder meer worden uitgegaan van de herstelfunctie maar kan de maatregel ook (deels) bestraffend zijn, vooral als die ertoe strekt om de betrokkene 'in te peperen dat hij (in het verleden) iets verkeerd heeft gedaan'.⁴⁹ Het uitgangspunt van Albers is dat het onderscheid tussen herstelsancties en bestraffende sancties niet zwart-wit is maar gradueel benaderd moet worden. Sancties kunnen een gemengd karakter hebben.⁵⁰ Albers onderbouwt deze stelling dat de handhaving van de openbare orde ook deels bestraffend kan zijn met verwijzing naar de bestuurlijke sluiting van een pand, op grond van art. 174 Gemw, en de intrekking van de exploitatievergunning, maar mijns inziens gaat haar betoog ook op voor de oplegging van de 172a-maatregelen.

Met de aanscherping van de Wet MBVEO zijn recentelijk de maximale termijnen van de maatregelen namelijk aanzienlijk langer geworden en daarmee is ook de mogelijke impact op een betrokken overlastgever groter geworden. Het beeld dat ontstaat bij de bestudering van de parlementaire geschiedenis van de totstandkoming en de aanscherping van de Wet MBVEO is dat de maatregelen passen bij een harde aanpak van een bepaald type openbare ordeverstoringen.⁵¹ Die harde aanpak moet uitdrukking geven aan de maatschappelijke afkeuring van voetbalvandalisme en andere ernstige en stelselmatige overlast. De 172a-maatregelen zijn herstellend als zij een directe reactie zijn op een ernstige

⁴⁴ Leden Spekman, Atsma en Zijlstra dienden een voorstel voor een voetbalwet in, *Kamerstukken II* 2007/08, 31 467, 2. Dit voorstel werd samengevoegd met een wetsvoorstel voor de bestrijding van ernstige overlast in de openbare ruimte veroorzaakt door groepen jongeren. Zie voor een uitgebreide bespreking van de totstandkomingsgeschiedenis van de Wet MBVEO: Brouwer & Schilder 2009 en 2015.

⁴⁵ Zie de preadviezen van Wierenga en Jue-Volker voor een uitgebreide analyse van art. 172a. Zie ook Brouwer & Schilder 2015.

⁴⁶ Art. 172a lid 6 Gemw. De mogelijkheid om een maatregel niet aaneengesloten te laten gelden is ingevoerd met de aanscherping, zie *Kamerstukken II* 2013/14, 33 882, 3, p. 10-11 en Gewijzigd Amendement Oskam/Dijkhoff/Segers, *Kamerstukken II* 2013/14, 33 882, 16.

⁴⁷ Vgl. Albers 2014, p. 22.

⁴⁸ Albers 2014, p. 45-48.

⁴⁹ Aldus Albers 2014, p. 48 met verwijzing naar EHRM 13 december 2005, 73661/01, ECLI:NL:XX:2005:AV3572 (*Nilsson/Zweden*).

⁵⁰ Albers 2014, p. 28.

⁵¹ Vooral bediscussieerd bij de behandeling van de Eerste Kamer, *Kamerstukken I* 2014/2015, 33 882, C, p. 5-6; *Handelingen I* 2009/2010, 34, p. 1448-14590. Zie ook Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie, *Kamerstukken II* 2010/2011, 31 467, J.

openbare ordeverstoring en als zij in verhouding staan met dreiging die van de betrokkenen uitgaat. Als een maatregel pas na enige tijd wordt opgelegd en de duur staat in verhouding met de ernst van het begane gedrag en niet met de daadwerkelijke vrees voor herhaling, dan bevat de maatregel mijns inziens een punitief element. Als de opgelegde bestuurlijke maatregel zelfs helemaal niet (meer) verband houdt met een ernstige vrees voor nieuwe openbare ordeverstoringen dan maakt de burgemeester oneigenlijk gebruik van art. 172a Gemw; deze bevoegdheid strekt immers tot de handhaving van de openbare orde en niet tot bestraffing van ordeverstoorders.⁵²

In de Wet MBVEO heeft ook de officier van justitie ook een bevoegdheid gekregen om aan bepaalde gedragsaanwijzingen opleggen, namelijk een gebiedsverbod, contactverbod, meldplicht en/of een medewerkingsplicht bij hulpverlening, conform art. 509hh Wetboek van Strafvordering (Sv).⁵³ Ik meen dat deze bevoegdheid ook gericht is op herstel en preventie. Het oogmerk van de 509hh-gedragsaanwijzing is om gedurende het strafrechtelijke onderzoek ernstige verstoring van de openbare orde en nieuwe strafbare feiten in te voorkomen en andere personen te beschermen tegen nieuw belastend gedrag.⁵⁴ De gedragsaanwijzing ligt dan ook voor de hand als de verdachte niet in voorlopige hechtenis wordt geplaatst.⁵⁵ De gedragsaanwijzing is gekoppeld aan het strafrechtelijke onderzoek; op het moment dat de strafzaak wordt geseponneerd of heeft geleid tot een uitspraak, bestaat geen grond meer voor toepassing van art. 509hh Sv.

Voor cumulatie van de maatregelen die met de Wet MBVEO in het leven zijn geroepen, bevat art. 172a lid 5 een samenloopregeling. De burgemeester is niet bevoegd tot oplegging van een 172a-gebiedsverbod als de officier van justitie eenzelfde maatregel al door middel van een 509hh-gedragsaanwijzing heeft opgelegd. Met deze samenloopregeling is gepoogd te voorkomen dat een betrokkene twee keer eenzelfde maatregel krijgt opgelegd of dat de burgemeester en officier van justitie op elkaar blijven wachten.⁵⁶ Het primaat ligt nu duidelijk bij de officier van justitie. Deze samenloopregeling geldt niet voor de meldplicht of het groepsverbod en laat ook de samenloop met bevelen op grond van art. 172 lid 3 of APV onverlet.⁵⁷

Ten slotte is er nog een laatste categorie herstellende maatregelen te noemen, namelijk de gebiedsverboden, contactverboden en meldplichten die de strafrechter kan opleggen. Hiervoor bestaan twee constructies. Ten eerste kan hij bijzondere voorwaarden verbinden opleggen gedurende de proeftijd, op grond van art. 14a jo. 14c Wetboek van Strafrecht (Sr).⁵⁸ Ten tweede heeft de strafrechter sinds 1 april 2012 op grond van art. 38v Sr de mogelijkheid om bij een veroordelend vonnis ook een

⁵² Vgl. De Jong 2013, p. 387. In dat geval is het besluit van de burgemeester in strijd met het verbod van détournement de pouvoir op, art. 3:3 Awb, zie ook Albers 2014, p. 48.

⁵³ Zie het preadvies van Jue-Volker voor een uitgebreide analyse van artikel 509hh Sv.

⁵⁴ Blijkens de toepassingscriteria in lid 1 van 509hh Sv. In de bekende beroepszaken sneuvelt het nog wel eens op de onderbouwing hiervan. Zo kan het enkele lidmaatschap van een beruchte motorclub op zichzelf niet de vrees voor herhaling van ernstige openbare ordeverstoringen rechtvaardigen, Rb. Noord-Holland 9 oktober 2014, ECLI:NL:RBNHO:2014:9376. Zie ook Rb. Breda 20 juni 2012, ECLI:NL:RBBRE:2012:BW8801.

⁵⁵ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 882, 3, p. 4.

⁵⁶ Oorspronkelijk neergelegd in lid 3, sinds de aanscherping hernummerd naar lid 5. *Kamerstukken II* 2007/08, 31 467, 3, p. 23-24.

⁵⁷ Ook blijkens de eerste zinsnede in art. 172a lid 1 Gemw: 'Onverminderd artikel 172, derde lid, en hetgeen bij gemeentelijke verordening is bepaald omtrent de bevoegdheid van de burgemeester om bevelen te geven ter handhaving van de openbare orde, (...)'.
⁵⁸ Vgl. de mogelijkheden van het OM bij de voorwaardelijke invrijheidsstelling, art. 15a lid 3 Sr.

vrijheidsbeperkende maatregel op te leggen.⁵⁹ Bij de vervolging van voetbalgerelateerde delicten maken rechters gebruik van beide constructies. In het seizoen 2014/2015 werd 46 keer een stadionverbod opgelegd als bijzondere voorwaarde gedurende de proeftijd.⁶⁰ In 26 gevallen legde de strafrechter een stadionverbod op als maatregel.⁶¹ Ter verduidelijking: het gaat hier om strafrechtelijke gebiedsverboden, waarbij het afgebakende verboden gebied één of meer voetbalstadions betreft.⁶²

De vrijheidsbeperkende maatregelen van art. 38v Sr zijn gericht op de bescherming van de maatschappij of ter voorkoming van nieuwe strafbare feiten. De wetgever heeft met de invoering van art. 38v Sr beoogd een instrument voor herstel en preventie te creëren. Het doel is niet om de dader leed toe te voegen, maar om de maatschappij te beveiligen en de rechtmatige toestand te herstellen en behouden.⁶³ De omvang en duur van de maatregel houden niet zozeer verband met de ernst van het delict en het verwijt dat de dader daarvan kan worden gemaakt, maar worden bepaald door het maatschappelijk belang en hetgeen noodzakelijk is om de rechtsorde te herstellen en beschermen.⁶⁴ De maximale duur van de maatregel is vijf jaar.⁶⁵ Volgens de memorie van toelichting kan de maatregel weliswaar worden ervaren als een straf, omdat het een individu nu eenmaal beperkt in zijn vrijheid, maar dat is niet het doel van de sanctie.⁶⁶ Vanwege dit uitgangspunt is de cumulatie van strafrechtelijke sancties en de oplegging van vrijheidsbeperkende maatregelen ook expliciet toegestaan in art. 38v lid 6 Sr.⁶⁷ Bij voetbalgerelateerde strafbare feiten achten rechters de maatregel gepast bij delicten met een grote impact op de maatschappij of als de verdachte al eerder vergelijkbare delicten heeft gepleegd. Bij *first offenders* wordt er niet vaak een vrees voor herhaling aangenomen die de oplegging van een maatregel rechtvaardigt.⁶⁸

Sancties met een bestraffend karakter

Het strafrecht komt in beeld omdat de meeste gedragingen die de orde in het semipublieke domein verstoren tevens strafbare feiten zijn. Onder de paraplu ‘voetbalgerelateerde overlast’ zijn bijvoorbeeld bedreiging, brandstichting, mishandeling, openlijke geweldpleging, het initiëren van racistische spreekkoren en het plegen van vuurwerkdelficten strafbare feiten.⁶⁹ Bij de strafrechtelijke afdoening van deze overtredingen en misdrijven zijn twee procedures relevant: de strafbeschikking die wordt opgelegd door de officier van justitie en de ‘normale’ strafrechtelijke dagvaarding, waarna de zaak door de

⁵⁹ Ook als geen straf wordt opgelegd, conform art. 9a Sr. Rechters hebben de keuze om voor het één of het ander te gaan. In Rb. Gelderland 22 september 2014 ECLI:NL:RBGEL:2014:6022 acht de rechter vanwege oplegging van de bijzondere voorwaarde bij de proeftijd de maatregel van art. 38v niet meer nodig. Andersom: Rb. Noord-Nederland 27 januari 2015, ECLI:NL:RBNNE:2015:521.

⁶⁰ CIV Jaaroverzicht 2014/2015, p. 27.

⁶¹ CIV Jaaroverzicht 2014/2015, p. 27. Het totaal van strafrechtelijke stadionverboden komt daarmee op 72, hetgeen een flinke stijging is ten opzichte van voorgaande seizoenen, namelijk 10 (2010/2011), 32 (2011/2012), 12 (2012/2013) en 19 (2014/2015).

⁶² Jue-Volker spreekt in haar preadvies in dit verband van een locatieverbod.

⁶³ Kamerstukken II 2010/11, 32 551, 3, p. 10.

⁶⁴ Kamerstukken II 2010/11, 32 551, 3, p. 10.

⁶⁵ De termijn is verhoogd van twee naar vijf jaar met de Wet MBVEO, Artikel II lid 2 Wet aanscherping mbveo, *Stb.* 2015, 255, zie Kamerstukken II 2013/14, 33 882, 3, p. 12-13.

⁶⁶ Kamerstukken II 2010/11, 32 551, 3, p. 10.

⁶⁷ Kamerstukken II 2010/11, 32 551, 3, p. 11.

⁶⁸ Bv. Rb. Noord-Nederland 6 juni 2014, ECLI:NL:RBNNE:2014:3445; Rb. Rotterdam 19 november 2014, ECLI:NL:RBROT:2014:9647 en ECLI:NL:RBROT:2014:9648.

⁶⁹ Resp. art. 285, 157 en 158, 300-303, 141 en 141a, 137c en 137d Sr en art. 2.3.6 Vuurwerkbesluit jo. art. 9.2.2.1 Wet milieubeheer (Wm) jo. art. 1a sub 1 en art. 2 Wet Economische Delicten (WED).

strafrechter wordt behandeld. In dat geval is het de strafrechter die beslist over de strafbaarheid en de op te leggen straf. De strafrechtelijke procedure bespreek ik uitgebreider in §3.2.

De strafbeschikking heeft de afgelopen jaren een belangrijke plaats ingenomen bij de afdoening van lichte delicten, als onderdeel van de ZSM-aanpak.⁷⁰ De officier van justitie legt dan zelf een sanctie op en de zaak wordt in principe niet door de strafrechter behandeld, tenzij de verdachte zelf in verzet komt.⁷¹ De strafbeschikking maakt het mogelijk om sneller strafbaar gedrag te sanctioneren. Delicten waar maximaal zes jaar gevangenisstraf op is gesteld, kunnen met een strafbeschikking worden afgedaan conform art. 257a lid 2 Sv. In een dergelijke beschikking kan een geldboete of taakstraf worden opgelegd door de officier van justitie, maar ook een gedragsaanwijzing behoort tot de mogelijkheden.⁷² Een strafbeschikking kan volgens de Aanwijzing OM-strafbeschikking alleen worden opgelegd bij voldoende bewijs en afwezigheid van twijfel over de schuldvraag.⁷³

Als de verdachte zich niet verzet tegen de strafbeschikking en de opgelegde boete betaalt, dan wordt dat beschouwd als een erkenning van schuld en heeft de strafbeschikking dezelfde waarde als een veroordelend vonnis van de strafrechter. In beide gevallen wordt het als een veroordeling aangetekend op de justitiële documentatie van de betrokkene. Bij beide procedures is sprake van vervolging in de zin van art. 9 Sv en art. 68 Sr en er is sprake van een *criminal charge* in de zin van art. 6 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).

2.2.3. Resumerend: geen belemmeringen voor cumulatie

Gekeken naar de aard van de verschillende sancties zijn er in beginsel geen belemmeringen om als reactie op een ordeverstoring burgemeestersbevelen ter handhaving van de openbare orde te combineren met strafvervolging. Beide vormen van handhaving dienen andere doelen; herstel en preventie kunnen gecombineerd worden met leedtoevoeging. Er zal vanzelfsprekend wel een keuze gemaakt moeten worden tussen de strafbeschikking en de dagvaarding voor het onderzoek ter terechtzitting, aangezien dubbele vervolging wel in strijd is met art. 68 Sr. Ook dienen de burgemeestersbevelen steeds in verband te staan met een (dreigende) verstoring van de openbare orde en niet uitsluitend een verkapte bestraffing betreffen. Nog afgezien van het feit dat hier dan mogelijk in strijd wordt gehandeld met het verbod van *détournement de pouvoir*, kan dit met de recente ontwikkelingen in de alcoholslot-jurisprudentie in het achterhoofd wel problematisch zijn in het licht van het *ne bis in idem*-beginsel als ongeschreven beginsel van een goede procesorde.

⁷⁰ P-G bij de Hoge Raad, *Beschikt en gewogen*, Den Haag 2014, p. 8. ZSM staat voor: zorgvuldig, snel en op maat, Kwakman 2012. De ‘S’ kan ook nog staan voor selectiviteit, samenlevingsgericht, samen of slim, zie Haverkate 2015. Het OM kan ook nog een transactievoorstel doen, art. 74 Sr, maar deze mogelijkheid zal op den duur verdwijnen. Het verval van deze bepaling is bekendgemaakt, maar nog niet in werking getreden, zie artikel II, onderdeel o, en artikel XI Wet OM-Afdoening, *Stb.* 2006, 330.

⁷¹ Art. 257e Sv. Zie verder §3.2.1.

⁷² Het voert te ver door voor dit preadvies om op alle finesses van de strafbeschikking in te gaan, zie verder: Keulen 2014, para. 2; Kwakman 2012; Haverkate 2015 en de Aanwijzing OM-Strafbeschikking, *Stcrt.* 2015, 8971.

⁷³ Aanwijzing OM-strafbeschikking, onder 3.1.

2.3. De cumulatie van publiekrechtelijke en privaatrechtelijke sancties

Tot zover is aandacht besteed aan de cumulatie van publiekrechtelijke sancties en maatregelen, maar bij de ordehandhaving in het semipublieke domein worden ook sancties opgelegd door private partijen bij de aanpak van overlast en ordeverstoringen in hun voor het publiek toegankelijke domein. Het is de vraag in hoeverre de hiervoor besproken regels voor cumulatie ook toepasselijk zijn bij de cumulatie van publiekrechtelijke en privaatrechtelijke sancties en maatregelen; de hiervoor besproken regels zijn immers klassieke publiekrechtelijke leerstukken. Hierna verduidelijk ik eerst om welke privaatrechtelijke sancties het gaat. Daarna bespreek ik de stand van zaken omtrent toepasselijkheid van de cumulatieverboden in geval van privaatrechtelijke sancties.

2.3.1. De private handhaving van orde in het semipublieke domein

Er zijn twee soorten private sancties die vaak gebruikt worden bij de handhaving van de orde in het semipublieke domein: uitsluiting en geldboetes. Het stadion-, horeca- of winkelverbod is een vorm van uitsluiting, want het heeft tot gevolg dat een bepaalde persoon voor een bepaalde tijd geen gebruik meer kan maken van een deel van de semipublieke ruimte.⁷⁴ De privaatrechtelijke geldboete is de verplichting tot betaling van geldbedrag dat niet strekt tot vergoeding van schade. Gekeken naar de handhaving van de orde in het semipublieke domein komt de privaatrechtelijke geldboete alleen voor in het voetbal.⁷⁵ Zo gaat het landelijke stadionverbod vergezeld van een geldboete van €450.⁷⁶ De *overtreding* van het stadionverbod wordt op zichzelf ook weer gesanctioneerd met een boete die kan oplopen tot €2000.⁷⁷ De boetes worden aangezegd bij deurwaardersexploot en zijn volgens de KNVB worden opgelegd zonder tussenkomst van de rechter.

Wat is de juridische grondslag voor oplegging van de privaatrechtelijke sancties? In het voetbal is een belangrijke rol weggelegd voor de KNVB Standaardvoorwaarden.⁷⁸ De supporter gaat bij de aanschaf van een toegangkaart of seizoenskaart een overeenkomst aan met zijn club, en op die overeenkomst zijn de algemene voorwaarden van de KNVB van toepassing.⁷⁹ Aangezien in het betaald voetbal alle competities door de KNVB worden georganiseerd, gelden de Standaardvoorwaarden voor alle

⁷⁴ Vgl. het openbaar vervoersverbod, Van Steden e.a. 2012. Sinds 1 mei 2015 is het ook mogelijk om een verblijfsontzegging voor stations op te leggen, Wet van 19 november 2014 tot wijziging van de Spoorwegwet en de Wet personenvervoer 2000 in verband met een tweede tranche van uitvoeringsmaatregelen van het kabinetsstandpunt «Spoor in beweging», waaronder regels inzake bijzondere spoorwegen en vereenvoudiging van het vergunningenregime hoofdspoorwegen, en in verband met de invoering van een verblijfsverbod voor voorzieningen openbaar vervoer, *Stb.* 2015, 9. De basis voor deze vorm van uitsluiting is echter een wet in formele zin, namelijk de Wet personenvervoer 2000 (Wp 2000) en geen privaatrechtelijke overeenkomst of huisrecht.

⁷⁵ De boete voor zwartrijden in het openbaar vervoer is gebaseerd op art. 48 Besluit personenvervoer 2000 en niet op de privaatrechtelijke vervoersovereenkomst (art. 8:100 BW). In winkels wordt gewerkt met de ‘overlastdonatie’: een aangehouden winkeldief moet dan €181 betalen. Dit bedrag wordt echter beschouwd als een vergoeding van de kosten die een ondernemer moet maken voor de aanhouding, zie Rovers & Boers 2009, p. 17-18 en Jansen 2011.

⁷⁶ In de Richtlijn termijn stadionverbod, te raadplegen via <www.knvb.nl> is wel vermeld dat de KNVB alleen de geldboete oplegt als een stadionverbod van twaalf maanden of meer wordt opgelegd.

⁷⁷ Art. 10.7 KNVB Standaardvoorwaarden: €2000 wordt opgelegd voor de derde en elke opvolgende overtreiding.

⁷⁸ Koninklijke Nederlandse Voetbalbond Standaardvoorwaarden (geldig vanaf 1 september 2014), beschikbaar gesteld via <www.knvb.nl> en gedeponereerd ter Griffie van de Arrondissementsrechtbank te Utrecht onder nummer 181/2002. Hierna aangeduid als: KNVB Standaardvoorwaarden. Zie ook Wierenga & Brouwer 2014a, Van Rooij 2014b.

⁷⁹ Zie art. 2 KNVB Standaardvoorwaarden voor het toepassingsbereik.

wedstrijden en kan een bezoeker van het (live) voetbal zich niet onttrekken aan de invloed van de sportbond.⁸⁰ Art. 10 van de KNVB Standaardvoorwaarden creëert de bevoegdheid voor de KNVB om landelijke stadionverboden en geldboetes op te leggen. In het seizoen 2014/2015 werd 80% van de landelijke stadionverboden gebaseerd op deze bepaling.⁸¹ Uit art. 10 volgt dat sancties – het landelijke stadionverbod en de daaraan gekoppelde geldboete – kunnen worden opgelegd aan een ieder die in en/of buiten het stadion in het kader van een evenement:

- ‘- heeft gehandeld in strijd met deze Standaardvoorwaarden; en/of
- een strafbaar feit heeft begaan; en/of
- ten aanzien van wie een vermoeden bestaat dat deze zich schuldig heeft gemaakt aan voetbal-gerelateerd wangedrag; en/of
- zich zodanig heeft gedragen dat daardoor het aanzien en/of het belang van het voetbal wordt geschaad; zulks onverminderd enige plicht tot schadevergoeding op grond van het civiele recht. Het voorgaande laat onverlet de bevoegdheid van Clubs om (lokale) Stadionverboden op te leggen.’⁸²

Ten eerste gaat het dus om de overtreding van de regels die in de KNVB Standaardvoorwaarden zelf expliciet zijn voorgeschreven. Die regels zijn te beschouwen als de privaatrechtelijke gedragsnormen voor het publiek en worden gesanctioneerd met privaatrechtelijke sancties. Voetbalgerelateerd wangedrag is zodoende te beschouwen als een tekortkoming in de nakoming van de overeenkomst, jegens de bvo en KNVB.⁸³ De tweede categorie betreft het begaan van een strafbaar feit, zoals opgenomen in het Wetboek van Strafrecht, bijzondere wetten of gemeentelijke verordeningen. Er wordt niet gespecificeerd om wat voor soort strafbare feiten het gaat, dus blijkens deze tekst kan elk strafbaar feit leiden tot een privaatrechtelijke sanctie. Dat betekent dat hier het privaatrechtelijke stadionverbod wordt gebruikt als sanctie op overtreding van strafnormen waar ook strafrechtelijke sanctionering op kan volgen.⁸⁴ De laatste twee categorieën – voetbalgerelateerd wangedrag en het schaden van het aanzien/belang van het voetbal – zijn open geformuleerde normen. Hier heeft de KNVB in haar eigen voorwaarden een grote beoordelingsvrijheid gecreëerd voor de oplegging van sancties. De Richtlijn termijn stadionverbod, waar in art. 10 KNVB Standaardvoorwaarden naar wordt verwezen, werkt die open categorieën wel verder uit.⁸⁵ Desalniettemin blijft ook hier een open categorie over: ‘overig voetbal-gerelateerd wangedrag (...) waardoor het aanzien van het voetbal wordt geschaad’.

De duur van het stadionverbod wordt bepaald aan de hand van de Richtlijn termijn stadionverbod, een zeer gedetailleerde lijst met gedragingen.⁸⁶ Dit is een soort beleidsregel voor de KNVB. De duur van een stadionverbod varieert van drie maanden voorwaardelijk voor het niet kunnen tonen van het identiteitsbewijs in of rond het stadion tot twintig jaar voor deelneming aan een aanval of vechtpartij met

⁸⁰ Zie uitgebreid over de machtspositie van de KNVB en de gevolgen daarvan voor normering Van Rooij 2014b.

⁸¹ CIV Jaaroverzicht 2014/2015, p. 30.

⁸² Art. 10.2 KNVB Standaardvoorwaarden, deze bepaling regelt het landelijk stadionverbod, art. 10.3 bevat de grondslag voor koppeling van de geldboete.

⁸³ In de zin van art. 3:74 BW.

⁸⁴ Wierenga & Brouwer (2014a, p. 117) spreken in dit geval van een onaanvaardbare doorkruising van het publiekrecht, met verwijzing naar Rb. Utrecht 20 oktober 2010, ECLI:NL:RBUTR:2010:BO1024. Zie ook Wierenga & Brouwer 2014b.

⁸⁵ Richtlijn termijn stadionverbod. Seizoen 2015/’16, te raadplegen via <www.knvb.nl>.

⁸⁶ Richtlijn termijn stadionverbod Seizoen 2015/’16, gepubliceerd op <www.knvb.nl>, p. 3-4. In de richtlijn is ook een vervangend werktraject geregeld, waarvoor *first offenders* na relatief licht wangedrag in aanmerking komen. Zij krijgen dan geen stadionverbod, maar verrichten een bepaald aantal uren onbetaalde arbeid voor de club.

de dood tot gevolg. Over de restcategorie ‘overig voetbal-gerelateerd wangedrag’ is geregeld dat hiervoor een stadionverbod van drie tot 36 maanden kan volgen, afhankelijk van de ernst van de gevolgen.

Het is niet altijd mogelijk om een overeenkomst te construeren tussen een overlastgevende supporter en de KNVB, bijvoorbeeld als een verdachte van voetbalgerelateerd geweld geen toegangsbewijs heeft gekocht of verkregen.⁸⁷ De KNVB Standaardvoorwaarden zijn in dat geval ook niet van toepassing. Een stadionverbod wordt dan opgelegd op basis van het huisrecht van de clubs, wat uiteindelijk te herleiden is tot het exclusieve eigendomsrecht (art. 5:1 lid 2 Burgerlijk Wetboek, BW).⁸⁸ De clubs hebben een volmacht verleend aan de KNVB om namens hen huisrechtelijke stadionverboden op te leggen, ook met een landelijk bereik.⁸⁹ Het huisrecht kan niet dienen als basis voor de oplegging van een geldboete. Voor winkels en horeca is de constructie van een contract bij de toegang ook lastig en is het huisrecht de primaire grondslag is voor uitsluiting.⁹⁰

Wat is de aard van de hiervoor genoemde sancties? Ten aanzien van contractuele boetebedingen wordt wel gesteld dat hier geen sprake is van bestraffing van onrechtmatig gedrag, maar dat het beding bedoeld is als een prikkel tot naleving van de overeenkomst.⁹¹ Desalniettemin is mijns inziens alsnog sprake van een sanctie: het is een verplichting (om iets te betalen) als een reactie op een gedraging die in strijd is met de vooraf bekende normen.⁹² De bevoegdheid tot oplegging van die sanctie bestaat op grond van een rechtsgeldige overeenkomst tussen partijen. De geldboete is vervolgens te karakteriseren als een bestraffende sanctie, omdat het bedrag geen verband houdt met eventuele geleden schade.⁹³ Het herstelt en voorkomt niets. Dat partijen die leedtoevoeging in vrije wil zijn overeengekomen kan mijns inziens aan het bestraffende karakter ervan niet afdoen.

De aard van het stadionverbod en de andere vormen van uitsluiting is minder vanzelfsprekend. Wierenga & Brouwer gaan ervan uit dat een stadionverbod een herstelsanctie is.⁹⁴ Het is primair bedoeld om toekomstige overlast in het stadion te voorkomen, omdat de betrokkene voorlopig is uitgesloten van toegang. Zogezegd heeft het stadionverbod een preventief karakter en een herstelfunctie. Echter, ik meen dat het stadionverbod ook een gemengd karakter kan hebben en (deels) punitief kan zijn. In de Richtlijn termijn stadionverbod is duidelijk te zien dat de ernst van het feit de duur van het stadionverbod bepaalt en niet zozeer de dreiging die van de specifieke persoon uitgaat. Dat is een indicatie voor de bestraffende functie van het stadionverbod. In sommige gevallen is de duur bovendien zo buitensporig –zelfs twintig jaar behoort tot de mogelijkheden – dat hier niet noodzakelijkerwijs meer sprake is van herstel, maar ook van straf. De bekende horeca-, winkel- en ov-verboden zijn veel korter, variërend van enkele maanden tot twee jaar.⁹⁵

⁸⁷ Art. 2 KNVB Standaardvoorwaarden.

⁸⁸ Rb. Maastricht 4 september 2006, ECLI:NL:RGMAA:2006:AY7409; Rb. Leeuwarden 15 mei 2009, ECLI:NL:RBL EE:2009:BI4091.

⁸⁹ Aldus ook art. 10.5 KNVB Standaardvoorwaarden. Volmacht: art. 3:60 BW.

⁹⁰ Zie uitgebreid Van Rooij 2014a, para. 3.2.

⁹¹ Gabriël 2005, p. 89-90, met verwijzing naar Schelhaas 2003, p. 112.

⁹² Zie voor de afbakening van sancties en maatregelen: §2.1.

⁹³ Aldus ook Wierenga & Brouwer 2014a, p. 119-120.

⁹⁴ Wierenga & Brouwer 2014a, p. 119 met verwijzing naar art. 5:6 Awb.

⁹⁵ Blijkens de Standaardprotocollen collectief winkelverbod en collectieve horecaontzegging, zie <www.cbweb.nl>, themadossier zwarte lijsten. Op lokaal niveau kan zijn afgeweken van deze standaard. Zie over OV-verboden: Van Steden e.a. 2012.

2.3.2. *Versterking van privaatrechtelijke mogelijkheden door gegevensuitwisseling*

De privaatrechtelijke sanctionering van ordeverstoringen is de laatste jaren toegenomen door het ontstaan van publiek-private samenwerkingsverbanden die (deels) gericht zijn op de uitwisseling van gegevens over ordeverstoorders. Het gaat om de verzameling en uitwisseling van persoonsgegevens, politiegegevens en/of strafvorderlijke gegevens van (potentiële) ordeverstoorders.

In het voetbal is het Voetbal Volg Systeem (VVS) de spil: een database waarin het OM aanhoudingen, verdenkingen en vervolgingen registreert die verband houden met voetbalgerelateerde delicten. De basis voor deze gegevensuitwisseling is art. 39f Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens.⁹⁶ De gemeenten, bvo's en de KNVB hebben ook toegang tot deze informatie. Het VVS wordt enerzijds gebruikt voor de inschatting van de risico's voordat wedstrijden plaatsvinden en draagt zo bij aan de besluitvorming over preventieve veiligheidsmaatregelen. Anderzijds wordt de informatie in het VVS gebruikt voor de onderbouwing van de oplegging van sancties achteraf en draagt het systeem bij aan de dossiervorming over individuele ordeverstoorders.

De uitvoering van de collectieve winkel- en horecaontzeggingen steunt eveneens op uitwisseling van gegevens: de ontzeggingen worden geregistreerd in een database waar alle deelnemende ondernemers en de politie toegang toe hebben. Anders dan bij het VVS worden die databases niet beheerd door de politie, maar door de ondernemers zelf.⁹⁷ De politie speelt een rol bij de aanvulling van persoonsgegevens die de ondernemers niet zelf kunnen vorderen van een betrokken overlastgever, de basis voor uitwisseling is dan art. 20 Wet politiegegevens. De gegevensverwerking voor de reisverboden in het openbaar vervoer vindt op vergelijkbare wijze plaats, met dien verstande dat elke vervoerder voor zichzelf een database bijhoudt, met hulp van de politie, en er geen sprake is van een gezamenlijke database waarin meerdere vervoerders informatie uitwisselen.⁹⁸

In essentie faciliteert de overheid met de verzameling en uitwisseling van bepaalde gegevens van ordeverstoorders de privaatrechtelijke sanctionering. De KNVB verkrijgt bijvoorbeeld via twee kanalen informatie die kan leiden tot een landelijk stadionverbod: direct van de bvo's en van het OM en de politie, door middel van het VVS. In het seizoen 2014/2015 volgde 75% van de landelijke stadionverboden na een melding van het OM of de politie.⁹⁹ Als het gaat om de strafvorderlijke informatie stelt de KNVB wel altijd een eigen afweging te maken. Soms is de informatie niet toereikend om ook privaatrechtelijk te sanctioneren, maar het komt ook voor dat ondanks strafrechtelijk sepot of vrijspraak alsnog een privaatrechtelijk stadionverbod van kracht blijft.¹⁰⁰

De samenwerking van publieke en private partijen in dit soort databases maakt het dus praktisch mogelijk dat één overlastgevende gedraging gesanctioneerd wordt via drie wegen: bestuurlijk, strafrechtelijk en privaatrechtelijk. Alle betrokken partijen – publiek en privaat – worden voorzien van de benodigde informatie voor de oplegging van sancties en maatregelen.

⁹⁶ CIV Jaaroverzicht 2014/2015, p. 6. Het VVS wordt beheerd door het Centraal Informatiepunt Voetbalvandalisme (CIV), een onderdeel van de Nederlandse politie. Zie uitgebreid Wierenga & Brouwer 2014, para. 7.

⁹⁷ Zie uitgebreid Van Rooij 2014a. Het beheer ligt doorgaans bij een belangenbehartiger, zoals de lokale afdeling van Koninklijke Horeca Nederland of een winkeliersvereniging.

⁹⁸ Blijkens de Handreiking voor reis- en verblijfsverboden in het openbaar vervoer, *Kamerstukken II* 2004/05, 29800 XII, 65 en bijlage, n.a.v. Motie Van Hijum/Dijkema, *Kamerstukken II* 2004/2005, 29 800 XII, 17. Zie ook Van Steden e.a. 2012, p. 17.

⁹⁹ CIV Jaaroverzicht 2014/2015, p. 30.

¹⁰⁰ Vgl. Rb. Maastricht 23 juli 2009, ECLI:NL:RBMAA:2009:BJ3510, r.o. 4.2.2; Rb. Utrecht 6 mei 2009, ECLI:NL:RBUTR:2009:BI3651, r.o. 4.5.

2.3.3. *De expliciete koppelingsbevoegdheid van het nieuwe lid 2 van art. 172a Gemw*

Met de aanscherping van de Wet MBVEO, in werking getreden per 1 juli 2015, is de cumulatie van privaatrechtelijke sancties en de maatregelen die de burgemeester op grond van art. 172a Gemw kan opleggen expliciet geregeld.¹⁰¹ Met de aanscherping is een nieuw lid 2 toegevoegd aan art. 172a Gemw:

2. De burgemeester kan tevens een bevel geven aan een persoon aan wie door een private organisatie een sanctie is opgelegd, wegens gedrag dat bij de burgemeester de ernstige vrees doet ontstaan dat die persoon de openbare orde zal verstoren.

Lid 2 is een expliciete grondslag voor de koppeling van bestuurlijke maatregelen aan privaatrechtelijke sancties. In de memorie van toelichting is wel verduidelijkt dat de burgemeester niettemin een eigen afweging moet blijven maken en zijn besluit ook moet motiveren:

‘Het loutere feit dat een privaatrechtelijke rechtspersoon een sanctie heeft getroffen, is overigens onvoldoende als grondslag voor een burgemeestersbevel. Voorwaarde is namelijk dat er sprake moet zijn geweest van een gedraging die bij de burgemeester een «ernstige vrees voor verstoring van de openbare orde» doet ontstaan. Het oordeel van een private organisatie komt dus niet in de plaats van het oordeel van de burgemeester.»¹⁰²

De burgemeester kan bij de motivering volgens de memorie van toelichting wel ‘sterk leunen’ op de privaatrechtelijke sanctie, zoals een door de KNVB opgelegd landelijk stadionverbod.¹⁰³ Opmerkelijk is dat in het oorspronkelijke wetsvoorstel werd voorgesteld de koppeling alleen mogelijk te maken bij sancties die in een algemene maatregel van bestuur zouden worden aangewezen, om te voorkomen dat een wildgroei aan privaatrechtelijke sancties dient als opstap voor bestuurlijke maatregelen.¹⁰⁴ Deze waarborg werd ingebouwd zodat de Afdeling advisering van de Raad van State een oordeel kan geven over de specifieke uitwerking van lid 2. In een later stadium is deze systematiek echter verlaten en is overwogen dat de burgemeester toch altijd zelf zal moeten toetsen of de gedragingen die aanleiding hebben gegeven tot enige privaatrechtelijke sanctie – welke dan ook – ook redenen zijn voor een bestuurlijke maatregel.¹⁰⁵

Het is de vraag wat de nieuwe koppelingsbepaling van art. 172a lid 2 Gemw nu echt heeft toegevoegd aan het reeds bestaande instrumentarium. Ik meen dat er juridisch-technisch gezien weinig is veranderd. In de memorie van toelichting lijkt de wetgever uit te gaan van de gedachte dat de overlastgevendende gedragingen in het stadion geen openbare ordeverstoringen kunnen zijn en daarom niet als grondslag kunnen dienen voor de bestuurlijke maatregelen van art. 172a.¹⁰⁶ Als voorbeelden noemt de regering het vechten op de tribune of het gooien van vuurwerk in het stadion. Dat is echter een onjuist

¹⁰¹ Artikel I.A.2 Wet van 30 juni tot wijziging van de Gemeentewet en het Wetboek van Strafrecht ter aanscherping van de maatregelen ter bestrijding van voetbalvandalisme en ernstige overlast, *Stb.* 2015, 255 (inwerkingtreding 1 juli 2015, *Stb.* 2015, 256).

¹⁰² *Kamerstukken II* 2013/14, 33 882, nr. 3, p. 10.

¹⁰³ Bij de totstandkoming is uitdrukkelijk verwezen naar de KNVB-stadionverboden, zie *Kamerstukken II* 2013/14, 33 882, nr. 3, p. 10.

¹⁰⁴ Art. I.A. lid 1, *Kamerstukken II* 2013/14, 33 882, nr. 2, zie *Kamerstukken II* 2013/14, 33 882, nr. 3, p. 10.

¹⁰⁵ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 882, 7 (nota van wijziging), zie toelichting in nr. 6, p. 22.

¹⁰⁶ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 882, nr. 3, p. 10 en *Kamerstukken II* 2013/14, 33 882, 4, p. 7. Dit uitgangspunt wordt door de regering wel rechtgezet in *Kamerstukken I* 2014/2015, 33 882, C, p. 8. Vgl. Wierenga & Brouwer 2014a, p. 123.

uitgangspunt. Gedragingen in het stadion en op andere voor het publiek toegankelijke plaatsen kunnen formeel wel degelijk worden gekwalificeerd als een verstoring van de openbare orde en door de burgemeester gehandhaafd worden met bestuurlijke maatregelen uit de Gemeentewet en APV.¹⁰⁷ Informatie uit het VVS kon al aanleiding zijn voor vrees voor herhaling en dienen als deugdelijke onderbouwing van het besluit.¹⁰⁸ Bovendien moet de burgemeester alsnog zelfstandig afwegen of is voldaan aan de criteria van art. 172a lid 1 Gemw. Zogezegd voegt het nieuwe lid 2 niets toe.

Maar, in een breder maatschappelijk perspectief heeft de nieuwe bepaling mijns inziens wel iets veranderd. De wetgever zegt door middel van deze bepaling eigenlijk dat de privaatrechtelijke sanctionering – en blijkens de memorie van toelichting vooral de stadionverboden van de KNVB – onmisbaar is en accepteert dat private partijen zelfs het initiatief nemen in de handhaving van de openbare orde.¹⁰⁹ Lid 2 is immers expliciet bedoeld voor die situaties die in beginsel (nog) niet bestuursrechtelijk waren gesanctioneerd.¹¹⁰ De KNVB en wellicht ook andere private ordehandhavers worden in die zin nog belangrijker: hun sancties kunnen het beginpunt zijn van publiekrechtelijke sanctionering.

2.3.4. Cumulatie publiekrechtelijke en privaatrechtelijke sancties in lagere jurisprudentie

De koppelingsbevoegdheid van art. 172a lid 2 Gemw regelt de cumulatie van een herstellende maatregel – het burgemeestersbevel – en een privaatrechtelijke sanctie. In het licht van het *ne bis in idem*-beginsel is hier niets op aan te merken. Het is wel de vraag of het *ne bis in idem*-beginsel zich verzet tegen cumulatie van bestraffende publiekrechtelijke en privaatrechtelijke sancties, zoals bijvoorbeeld de combinatie van een strafsanctie en een geldboete van de KNVB of een zeer lang stadionverbod.

De cumulatie van publiekrechtelijke en privaatrechtelijke sancties is vaak het gevolg van eendaadse samenloop. Zo is het afsteken van vuurwerk in het stadion in strijd met de KNVB Standaardvoorwaarden, aangezien vuurwerk een verboden voorwerp is,¹¹¹ en het is een vuurwerkdelict, waarmee bovendien de openbare orde wordt verstoord.¹¹² Art. 10.2 KNVB Standaardvoorwaarden vermeldt zelfs dat een ‘strafbaar feit’ op zichzelf aanleiding kan zijn voor een stadionverbod. Hierin is cumulatie zonder samenloop te herkennen: de overtreding van één en dezelfde strafnorm wordt dan immers gesanctioneerd via twee wegen, de strafrechtelijke en de privaatrechtelijke.

Op het terrein van voetbal zijn verschillende strafzaken bekend waarin een verdachte stelt dat sprake is van ontoelaatbare dubbele bestraffing omdat al een private sanctie is opgelegd. Deze zaken zijn vrij recent van datum; de alcoholslotjurisprudentie lijkt een impuls te hebben gegeven aan het *ne bis in idem*-verweer van verdachten. Tot nu toe is hiermee nog geen succes geboekt. Zo overwogen de Rechtbank Limburg en de Rechtbank Gelderland dat bij de KNVB sancties geen sprake is van een *criminal charge*, omdat de KNVB geen ‘bevoegde autoriteit’ in de zin van art. 6 EVRM is, maar haar

¹⁰⁷ Zie uitgebreid Wierenga in zijn preadvies bij de afbakening van ‘publieke ruimte’.

¹⁰⁸ Wierenga & Brouwer 2014a, p. 101. Rb. Almelo 19 december 2012, ECLI:NL:RBALM:2012:BY6950, AB 2013/42 m.nt. Brouwer.

¹⁰⁹ Vgl. *Kamerstukken II* 2014/2015, 33 882, C, p. 14.

¹¹⁰ Aldus ook gesignaleerd door de Afdeling Advisering van de Raad van State, *Kamerstukken II* 2013/14, 33 882, 4, p. 6.

¹¹¹ Art. 8 KNVB Standaardvoorwaarden. Het gaat bovendien om gedrag dat het aanzien van het voetbal schaadt.

¹¹² Straffbaar gesteld op grond van art. 2.3.6 Vuurwerkbesluit jo. art. 9.2.2.1 Wm jo. art. 1a sub 1 en art. 2 WED.

bevoegdheid ontleent aan een privaatrechtelijke overeenkomst.¹¹³ Aangezien geen sprake is van dubbele strafvervolgung, is art. 68 Sr niet van toepassing. De rechters zijn ook niet uit uitgeweken naar *ne bis in idem* als beginsel van een goede procesorde.

De Rechtbank Den Haag komt tot dezelfde conclusie maar dan over de band van de Engel-criteria die volgen uit jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), zijnde:

- ‘1. Is de handhaving van de overtreden norm als strafrechtelijk aan te merken naar geldend recht?
2. Wat is de aard van het verweten handelen?
3. Wat is de aard en zwaarte van de maatregel die met de overtreding wordt geriskeerd?’¹¹⁴

Naar het oordeel van de rechtbank strandt het beroep op het *ne bis in idem*-beginsel al op het eerste criterium, omdat nu eenmaal sprake is van een privaatrechtelijke overeenkomst. Dat is mijns inziens wel erg kort door de bocht. De Engel-criteria zijn niet per se cumulatief en de rechter zou dus ook de andere factoren moeten afwegen, te weten de aard van het verweten handelen en de aard en zwaarte van de maatregel. Een dergelijke afweging ben ik in de bekendgemaakte uitspraken nog niet tegengekomen. Ook is nog geen aandacht besteed aan het bestraffende karakter van de KNVB-geldboete bij de beoordeling van het *ne bis in idem*-beginsel.¹¹⁵

Het *ne bis in idem*-beginsel wordt door rechters dus vooralsnog in het geheel niet van toepassing geacht bij de cumulatie van strafrechtelijke en privaatrechtelijke sancties. De aard van de privaatrechtelijke sancties, zoals ik in §2.3.1 heb besproken, is dan ook niet relevant in de beoordeling van de rechtmatigheid van de cumulatie.

2.4. Het belang van het evenredigheidsbeginsel bij cumulatie

Uit de voorgaande paragrafen blijkt dat er naar huidig recht geen belemmeringen zijn voor de cumulatie van privaatrechtelijke en publiekrechtelijke sancties en maatregelen, zolang er niet twee bestraffende sancties van overheidswege worden opgelegd. Dat betekent echter niet dat de cumulatie van sancties dan ongeclusuleerd kan plaatsvinden. Het meewegen van de zwaarte van de sanctie in de eerdergenoemde

¹¹³ Rb. Limburg 21 januari 2015, ECLI:NL:RBLIM:2015:534, r.o. 3.3; Rb. Gelderland 24 april 2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:2790, r.o. 2 en ECLI:NL:RBGEL:2015:2791, r.o. 3. Vgl. Hof Den Haag 29 januari 2015, ECLI:NL:GHDHA:2015:258, hier stelde de verdediging dat de KNVB via de samenwerking met de gemeente Rotterdam en het OM als een zelfstandig bestuursorgaan moet worden beschouwd, maar deze stelling vond – terecht – geen weerklank. Zie uitgebreider mijn noot bij ABRvS 13 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2473, *Gst.* 2014/31.

¹¹⁴ Rb. Den Haag 12 juni 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:6693, r.o. 3.1 en ECLI:NL:RBDHA:2015:6697, r.o. 3.1, met verwijzing naar EHRM 8 juni 1976, 5370/72, *NJ* 1978/223 (*Engel e.a./Nederland*). Zie ook EHRM 21 februari 1984, 8544/79, *NJ* 1988, 937 (*Öztürk/Duitsland*).

¹¹⁵ Een beroep op het *ne bis in idem*-beginsel heeft logischerwijs geen zin als het gaat om twee verschillende strafbare feiten. Als iemand een stadionverbod krijgt voor mishandeling van een steward en daarna vervolgd wordt voor lokaalvredebreuk wegens het overtreden van dat stadionverbod, dan is geen sprake van zo nauw samenhangende gedragingen dat van cumulatie gesproken kan worden. Zie Hof Den Haag 3 maart 2015, ECLI:NL:GHDHA:2015:1423. Vgl. Hof Den Haag 29 januari 2015, ECLI:NL:GHDHA:2015:258 met verwijzing naar EHRM 13 december 2005, 73661/01 (*Nilsson/Zweden*) en EHRM 20 mei 2014, 11828/11 (*Nykänen/Finland*).

alcoholslot-jurisprudentie¹¹⁶ bij de beoordeling van de toelaatbaarheid van de oplegging van meerdere sancties laat zien dat het leerstuk van cumulatie ook verband houdt met het evenredigheidsbeginsel.¹¹⁷

Bij een stapeling van sancties ontstaat het gevaar dat de overheid een burger zwaarder straft dan nodig is. Uiteindelijk telt het evenredige resultaat in een individueel geval.¹¹⁸ Van Emmerik en Saris concluderen het evenredigheidsbeginsel bij de straftoemeting van bestuurlijke boetes zo werkt dat een gepast evenwicht gevonden moet worden tussen enerzijds effectieve handhaving en daarmee bescherming van het algemeen belang – waaronder ook de belangen van derden – en anderzijds de rechtvaardige behandeling van het individu in die zin dat hij alle waarborgen geniet die nodig zijn om te komen tot een evenredig resultaat.¹¹⁹ Hierbij past volgens de auteurs dat de overheid niet ‘over reageert’ op normovertredingen.¹²⁰

Deze conclusie is mijns inziens ook relevant voor de werking van evenredigheid bij de cumulatie van sancties. Het is denkbaar dat als op één ordeversturende gedraging wordt gereageerd met een veelheid aan sancties en maatregelen, dat dan een grotere inbreuk op de individuele rechten van de ordeverstoorder wordt gemaakt dan het algemeen belang en de belangen van derden rechtvaardigen. In dat geval zou cumulatie van sancties problematisch zijn in het licht van het evenredigheidsbeginsel.¹²¹

Hoewel particulieren niet direct gebonden zijn aan het evenredigheidsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur, doet zich de vraag voor of de PPS niet tot gevolg heeft dat *alle* betrokken partijen moeten streven naar een evenredig resultaat: niet alleen de wetgever, het bestuur en de rechter, maar ook de particuliere ketenpartners die zich middels de convenanten hebben verbonden aan de publieke zaak.¹²² De invloed van private partijen bij de ordehandhaving is in sommige domeinen zeer groot. Het aantal opgelegde stadionverboden neemt toe: in het seizoen 2014/2015 werden 890 landelijke stadionverboden opgelegd door de KNVB, een stijging van 55% ten opzichte van het seizoen 2013/2014.¹²³ Zoals gezegd was in 75% van de gevallen een melding van het OM of de politie de aanleiding voor oplegging van die stadionverboden.¹²⁴ Bij zo'n sterke samenwerking tussen de overheid en private partijen past mijns inziens aandacht voor evenredigheid van het geheel.

In de privaatrechtelijke rechtsverhouding – tussen de bezoeker en de beheerder van de semipublieke plaats – zou de beoordeling van de evenredigheid vorm kunnen krijgen via de open normen: partijen zijn immers verplicht zich jegens elkaar te gedragen overeenkomstig de eisen van redelijkheid en billijkheid (art. 6:2 BW). Bij de invulling van deze open norm is proportionaliteit een relevant

¹¹⁶ HR 3 maart 2015, ECLI:NL:HR:2015:434, *NJ* 2015, 256 m.nt. B.F. Keulen. Zie uitgebreider §2.2.1.

¹¹⁷ Damen e.a. 2013a, nr. 1343. Vgl. *Kamerstukken II* 2003/2004, 29 702, 3, p. 91. Bij meerdaadse samenloop verzet het evenredigheidsbeginsel zich niet tegen een cumulatie van sancties als de overtreden voorschriften niet dezelfde belangen dienen, Damen e.a. 2013a, nr. 1524.

¹¹⁸ Van Emmerik & Saris 2014, p. 200.

¹¹⁹ Van Emmerik & Saris 2014, p. 200.

¹²⁰ Van Emmerik & Saris 2014, p. 200, met verwijzing naar Brenninkmeijer 2013.

¹²¹ Het is moeilijk om in algemene zin uitspraken te doen over de werking van het evenredigheidsbeginsel, omdat de invulling en de werking van dit beginsel zeer afhankelijk is van de specifieke omstandigheden van het geval. Van Emmerik & Saris (2014, p. 198-200) concluderen ook dat bij de straftoemeting bij de bestuurlijke boete sprake is van een wisselwerking tussen wetgever, bestuur en rechter. Het voert te ver door voor dit preadvies om de werking van het evenredigheidsbeginsel specifiek bij de cumulatie van publiekrechtelijke (en privaatrechtelijke) sancties te analyseren.

¹²² Vgl. Jak 2014 over de binding van semipublieke instellingen aan publiekrechtelijke normen.

¹²³ CIV Jaaroverzicht 2014/2015, p. 30. Zie ook Wierenga & Brouwer 2014, p. 86-91.

¹²⁴ §2.3.2. Zie CIV Jaaroverzicht 2014/2015, p. 30.

gezichtspunt.¹²⁵ Het voert te ver voor dit preadvies om verder in te gaan op de specifieke werking van het evenredigheidsbeginsel in PPS. In het volgende hoofdstuk wordt wel behandeld in hoeverre rechters en klachtencommissies momenteel het geheel van sancties meewegen in hun beoordeling van de rechtmatigheid van de sanctie.

¹²⁵ Zie uitgebreid Wolters 2014, p. 230-239.

3. Rechtsbescherming bij publiek-private handhaving van de orde

Elke sanctie kent haar eigen vorm van controle en rechtsbescherming. Als verschillende sancties worden opgelegd, heeft dat tot gevolg dat ook verschillende procedures gevolgd moeten worden als de betrokkene zich niet kan vinden in de beslissingen. Bepalend voor de toepasselijke route(s) is welk orgaan de beslissing heeft genomen en de wettelijke grondslag, ook in geval van samenwerkingsverbanden. Dit uitgangspunt is recentelijk bevestigd door de Afdeling bestuursrechtspraak over een algemeen caféverbod in de binnenstad van Sittard.¹²⁶ De appellant was tegen het verbod in bezwaar gegaan bij het college van burgemeester en wethouders. Hij vond dat hier sprake was van een appellabel besluit, aangezien het caféverbod voortvloeide uit het convenant ‘Veilig Uitgaan’ waarin de gemeente samenwerkt met horecaondernemers, het OM en de politie. Het bezwaar werd echter niet-ontvankelijk geacht, omdat het caféverbod was opgelegd door de horecaondernemers en die beslissing berustte niet op een exclusieve publiekrechtelijke grondslag.¹²⁷ De appellant werd door de Afdeling doorverwezen naar de burgerlijke rechter. Deze uitspraak laat zien dat – alle samenwerking en integraliteit ten spijt – de sancties apart worden beoordeeld, in verschillende procedures.

In dit hoofdstuk worden de verschillende vormen van rechtsbescherming geïnventariseerd. Eerst bespreek ik de rechtsbescherming bij de oplegging van privaatrechtelijke sancties, omdat dit type sancties vaak vooruit loopt op publiekrechtelijke sanctionering. Daarna komt de toetsing in de strafrechtelijke procedure aan bod. Juist in het strafproces is al veelvuldig aandacht geweest voor de cumulatie van sancties. Als laatste wordt de rechtsbescherming bij de oplegging van bestuurlijke maatregelen behandeld.

3.1. Rechtsbescherming bij privaatrechtelijke sanctionering

3.1.1. Burgerlijke rechter

De beschrijving van de verschillende privaatrechtelijke sancties heeft laten zien dat de sancties gebaseerd zijn op een overeenkomst of de uitoefening van het huisrecht. In beide gevallen gaat het om een private rechtsverhouding, waarbij een ordeverstoorder die het niet eens is met de sanctie zich kan wenden tot de burgerlijke rechter.¹²⁸ Als sprake is van een contract, zoals in het voetbal, dan toetst de rechter of de overeengekomen afspraken zijn nagekomen. In zaken over stadionverboden wordt door de getroffen supporter vaak gesteld dat de open formulering van art. 10 KNVB Standaardvoorwaarden onredelijk bezwarend is.¹²⁹ Dit is echter een tamelijk kansloos argument gebleken omdat het Hof Den Haag deze

¹²⁶ ABRvS 13 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2473, *Gst.* 2014/31, m.nt. A.E. van Rooij.

¹²⁷ De Afdeling ging uit van art. 138 Sr als basis. Ik meen dat de basis in het privaatrechtelijke eigendomsrecht gelegen, zie mijn noot in *Gst.* 2014/31. Hoe het ook zij: de horecaondernemer is in ieder geval geen bestuursorgaan en kan dus geen Awb-besluiten nemen waartegen bezwaar en beroep openstaat.

¹²⁸ ABRvS 13 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2473, *Gst.* 2014/31, m.nt. A.E. van Rooij. Als het gaat om een vermoeden van discriminatie en handelen in strijd met art. 7 lid 1 sub a Algemene wet gelijke behandeling zou ook nog een procedure gestart kunnen worden bij de College voor de Rechten van de Mens, zie Van Rooij 2014a.

¹²⁹ Bv. Rb. Utrecht 2 december 2009, ECLI:NL:RBUTR:2009:BK5245, r.o. 4.10; Hof Leeuwarden 14 december 2010, ECLI:NL:GHLEE:2010:BP0828, r.o. 8.

bepaling in 2006 in abstracto heeft getoetst en niet onredelijk bezwarend heeft geacht.¹³⁰ Een tweede argument dat vaak aangevoerd wordt, is dat de duur van het stadionverbod buitenproportioneel is. Ook dit levert niet veel op, want hier dicht de rechter de KNVB een ruime beoordelingsmarge toe, vanwege de open formulering van de algemene voorwaarden.¹³¹ Het is aan de KNVB om te beoordelen wanneer sprake is van voetbalgerelateerd wangedrag en deze kwalificatie toetst de rechter zeer marginaal. Meer succes heeft de betwisting van de feiten. Een burgerlijke vordering is wel toewijsbaar als komt vast te staan dat de betrokkene geen van de in art. 10.2 genoemde misdrijvingen heeft begaan of als de private beheerder niet kan bewijzen of onvoldoende heeft gemotiveerd dat deze specifieke persoon zich heeft misdragen.¹³²

Als er geen contract is, dan kan een actie uit onrechtmatige daad worden ingesteld als de betrokkene meent dat de gedraging van de ondernemer tegenover hem inbreuk op een recht maakt of in strijd is met een wettelijke plicht of de maatschappelijke zorgvuldigheid (art. 6:162 BW). Als ook aan de andere criteria van 6:162 en 6:163 BW is voldaan, kan de rechter bevelen tot opheffing van het verbod, verwijdering van de gegevens uit de database en/of het vergoeden van de geleden schade.¹³³ Een uitspraak van de rechtbank Middelburg laat zien dat een horecaverbod bijvoorbeeld onrechtmatig kan zijn als het eigen protocol niet gevolgd wordt en de informatievoorziening over de gegevensverwerking gebrekkig is.¹³⁴ Diezelfde uitspraak laat echter zien dat een betrokkene er niet altijd veel mee opschiet. Het horecaverbod was niet meer van kracht, dus opheffing kon niet meer, en de vordering van reputatieschade werd afgewezen, omdat de sanctie niet openbaar was gemaakt.

Er wordt niet veel civielrechtelijk geprocedeerd tegen stadionverboden en andere privaatrechtelijke uitsluitingen als sanctie. Naast de geringe kansrijkheid is een tweede mogelijke verklaring voor het uitblijven van civielrechtelijke procedures dat voor het instellen van een procedure om een stadionverbod te bestrijden de Raad voor Rechtsbijstand doorgaans geen toevoeging voor rechtsbijstand verleent, omdat het gaat om zaken die de vrijetijdsbesteding betreffen.¹³⁵ Ook moeten de griffierechten in civiele procedures zelf betaald worden als de betrokken ordeverstoorder de procedure start. De hoge kosten van de civielrechtelijke procedure kunnen voor burgers een drempel zijn.¹³⁶

Bij de oplegging van de geldboete kan de zaak voor de burgerlijke rechter komen als de ordeverstoorder de boete niet betaalt. De KNVB kan dan een vordering instellen bij de kantonrechter en betaalt de griffierechten. De gedaagde heeft recht op rechtsbijstand bij een belang vanaf €500. In het kader van deze procedure kan door de gedaagde ordeverstoorder een beroep worden gedaan op matiging van de boete wegens al eerder opgelegde sancties, zoals een strafrechtelijke boete.¹³⁷ De rechter matigt

¹³⁰ Hof Den Haag 9 augustus 2006, ECLI:NL:GHSGR:2006:AY6000, zie Wessels 2006. Abstracte toetsing algemene voorwaarden gebeurt op basis van art. 6:240 BW.

¹³¹ Bv. Rb. Utrecht 2 december 2009, ECLI:NL:RBUTR:2009:BK5245, r.o. 4.3.

¹³² Bv. Rb. Utrecht 13 april 2006, ECLI:NL:RBUTR:2006:AW1742. De KNVB legde aan 107 Roda JC supporters een stadionverbod op, terwijl niet voor elk van die supporters onomstotelijk bewezen kon worden wat hun individuele aandeel was in de ongeregeldeheden.

¹³³ Art. 6:168 BW. Bv. Rb. Breda 3 januari 2007, ECLI:NL:RBBRE:2007:AZ5426 (vordering schade door gemiste wedstrijden afgewezen).

¹³⁴ Rb. Middelburg 29 maart 2009, ECLI:NL:RBMID:2009:BK9255.

¹³⁵ ABRvS 18 juli 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX1839, zie ook Wessels 2006.

¹³⁶ Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), *Burgerrechter behandelt minder zaken*, www.cbs.nl, thema veiligheid en recht (13 januari 2013).

¹³⁷ O.g.v. art. 6:94 BW. Zie bv. Rb. Amsterdam 22 mei 2008, ECLI:NL:RBAMS:2008:BD2401, r.o. 12.

niet snel een boete enkel vanwege de hoogte ervan, omdat de hoge boetes alleen opgelegd worden als meermalen een stadionverbod wordt overtreden. De betrokkene had de oplegging van die boetes dus kunnen voorkomen.¹³⁸ Bij een beroep op matiging wegens financiële omstandigheden wordt meegewogen dat door de burgerlijke rechter dat de boete strekt ter voorkoming van maatschappelijk onaanvaardbaar gedrag en in de bekende gevallen heeft de rechter dat laten prevaleren boven de persoonlijke financiële omstandigheden van de gedaagde.¹³⁹

3.1.2. Klachtencommissies

Naast de rechtsbescherming bij de burgerlijke rechter zijn er op het terrein van de ordehandhaving in het semipublieke domein ook diverse klachtencommissies beschikbaar. Zo is de commissie stadionverboden van de KNVB het eerste loket van rechtsbescherming bij een landelijk stadionverbod en de geldboete.¹⁴⁰ Ook bij de collectieve horeca- en winkelontzeggingen zijn commissies opgezet die fungeren als een bezwaren- of klachtencommissie. In het openbaar vervoer kan de reiziger zich wenden tot het onafhankelijke OV-loket, maar deze instantie bemiddelt alleen tussen de betrokken partijen en oordeelt niet zelf over klachten en geschillen.¹⁴¹

De hiervoor genoemde commissies zijn niet wettelijk geregeld, zoals wel bij de klachtencommissies in de gezondheidszorg het geval is.¹⁴² Ippel spreekt bij klachtencommissies die fungeren als controle op dienstverlenende private of semipublieke organisaties wel van ‘informele rechtspleging’, hoewel moet worden opgemerkt dat de commissies zich niet beperken tot het oordelen over juridische problemen.¹⁴³ Het is echter niet duidelijk wat de hiervoor genoemde commissies precies toetsen, althans: dat is niet te vinden in de openbaar toegankelijke informatie over de procedures. De winkel- en horecacommissies lijken vooral geënt te zijn op de controle van de gegevensverwerking die nodig is voor de uitvoering van de collectieve verboden. Via de commissies is een mogelijkheid gecreëerd voor een betrokkene om een verzoek te doen tot inzage, verbetering, aanvulling, verwijdering of afscherming van zijn persoonsgegevens, conform de Wet bescherming persoonsgegevens.¹⁴⁴ Ook de commissie stadionverboden let in het bijzonder op de rechtmatigheid van de gegevensverwerking.¹⁴⁵ Desgevraagd geeft de KNVB aan dat de commissie stadionverboden ook kijkt naar de juistheid van de feiten en deze beoordeelt in het licht van eventueel ingeleverd tegenbewijs, zoals verklaringen van de betrokkene en stewards en beschikbaar foto- en filmmateriaal. De KNVB benadrukt bovendien dat de

¹³⁸ Hof Leeuwarden 14 december 2010, ECLI:NL:GHLEE:2010:BP0828, r.o. 11.2; Rb. Amsterdam 22 mei 2008, ECLI:NL:RBAMS:2008:BD2401, r.o. 12.

¹³⁹ Rb. Zwolle 8 juli 2003, ECLI:NL:RBZWO:2003:AI1598, r.o. 2.4 en voornoemde uitspraak van het Hof Leeuwarden, r.o. 11.3.

¹⁴⁰ Art. 11.1 KNVB Standaardvoorwaarden. Zie ook Wierenga & Brouwer 2014a, p. 114-116.

¹⁴¹ Zie: <www.ovloket.nl> onder ‘OV-Loket’. Daarnaast is ook de Geschillencommissie Openbaar Vervoer een optie, die behandelt geschillen die verband houden met de vervoersovereenkomst. Aangezien de sancties echter zijn opgelegd bij of krachtens de Wp 2000, valt de controle hierop buiten de taak van die commissie. Zie de reglementen en procedures van de geschillencommissie: <www.degeschillencommissie.nl/over-ons/commissies/openbaar-vervoer>. Een laatste vorm van klachtrecht biedt de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), die toezicht houdt op de naleving van Europese regelgeving betreffende de rechten en verplichtingen van reizigers in het treinverkeer.

¹⁴² Bv. in de Wet klachtrecht cliënten zorgsector.

¹⁴³ Ippel 1989, p. 24-25. Zie ook Ippel 1987, p. 82 waarin gesproken wordt van ‘particuliere rechtspraak’.

¹⁴⁴ Art. 36, 30 lid 3, 35, 38, 40 of 41 Wbp.

¹⁴⁵ Art. 13-16 Gedragscode gegevensverwerking Stadionverboden en reglement commissie stadionverboden, gepubliceerd op <www.knvb.nl>.

commissie ook bestaande (civielrechtelijke) jurisprudentie meeneemt in de beslissing en dus ook een oordeel geeft over de juridische toelaatbaarheid van het opgelegde stadionverbod.

Ook de samenstelling van dit soort commissies is niet wettelijk geregeld. De KNVB heeft deze commissie zelf ingesteld en de leden benoemd, maar benadrukt dat zij niet betaald worden door de KNVB en dat de commissie daarom als een onafhankelijk, controlerend orgaan moet worden beschouwd. In de openbaar toegankelijke informatievoorziening van de KNVB is niet te vinden wie in die commissie plaatsneemt, maar desgevraagd geeft de KNVB aan dat momenteel een strafrechter, een vertegenwoordiger van de politie en een bij een bvo werkzame veiligheidscoördinator deel uitmaken van de commissie. De vertegenwoordiging van de verschillende publieke en private ketenpartners bij de afhandeling van klachten is volgens de KNVB belangrijk om een goede controle te kunnen uitvoeren. In de horeca bestaat de klachtencommissie naast een vertegenwoordiger van de lokale afdeling van de Koninklijke Horeca Nederland (KHN) ook uit een politieambtenaar en een gemeenteambtenaar.¹⁴⁶ Bij de klachtenprocedure inzake winkelverboden zijn geen lokale overheidsorganen betrokken: bezwaren tegen de collectieve winkelontzegging kunnen in eerste instantie bij de ondernemersvereniging zelf worden ingediend en daarna nog bij een commissie van het Hoofdbedrijfschap Detailhandel, die onafhankelijk opereerde van de ondernemersvereniging.¹⁴⁷ Zowel bij horeca- en winkelverboden als bij de stadionverboden is het publiek – de bezoekers of de supporters – niet vertegenwoordigd. Wel komt het voor dat supportersverenigingen supporters hulp bieden bij de KNVB-procedure of juist als adviesorgaan fungeren voor de bvo in geval van bezwaar tegen lokale stadionverboden.¹⁴⁸

De Nationale ombudsman is in het verleden erg kritisch geweest op de betrokkenheid van overheidspartijen bij dit soort klachtencommissies. De Nationale ombudsman achtte de sterke betrokkenheid van de politie in de klachtenprocedure bij de collectieve horecaontzegging Zwolle onbehoorlijk, omdat een dergelijke overheidsbemoeienis niet past bij de aard van de privaatrechtelijke rechtsverhouding tussen de horecaondernemers en de betrokkene.¹⁴⁹ Ik betwijfel echter of bij de oplegging van horecaverboden – en dat geldt eveneens voor stadionverboden – nog wel van een zuiver private sanctie gesproken kan worden, als voor de oplegging daarvan gebruik gemaakt is van informatie die afkomstig is van politie en justitie. Betrokkenheid van de overheid bij de controle hierop kan juist ook dienen als een waarborg tegen misbruik aan de zijde van de particulier. Ik meen wel dat als een dergelijke commissie bestaat uit personen die ook direct betrokken zijn bij het ontwerp en de uitvoering van het sanctiebeleid, dan in elk geval niet gesproken kan worden van een volwaardige onafhankelijke controle. Dat betekent dat mijns inziens de wijkagent, de gemeenteambtenaar en de officier van justitie die het samenwerkingsconvenant hebben ondertekend en betrokken zijn bij de dagelijkse uitvoering niet ook zouden moeten plaatsnemen in de klachtencommissie. Dat geldt overigens ook zo voor deelnemende ondernemers.

¹⁴⁶ Modelprotocol collectieve horecaontzegging, p. 9 en bijlage 5, zoals is voorgelegd aan het College bescherming persoonsgegevens (CBP), te raadplegen via <www.cbpreweb.nl>, themadossier zwarte lijsten. Op lokaal niveau kan zijn afgeweken van het model.

¹⁴⁷ Dat was de procedure tot 1 januari 2015. Daarna is het bedrijfschap opgeheven. Wet van 17 december 2014 tot wijziging van de Wet op de bedrijfsorganisatie en andere wetten in verband met de opheffing van de bedrijfslichamen (Wet opheffing bedrijfslichamen), *Stb.* 2014, 571, inwerkingtreding 1 januari 2015, *Stb.* 2014, 576.

¹⁴⁸ Bijv. de Supporters Advies Commissie die is opgericht door enkele Ajax-supportersverenigingen. Zij adviseren de club ook over alternatieve werkstraffen en begeleiden de supporters bij de uitvoering daarvan. Zie: <<http://www.afcasupportersclub.nl/hulp-bij-een-stadionverbod>>.

¹⁴⁹ No. 2011/330, p. 8.

Over de procedure bij dergelijke commissies kan nog opgemerkt worden dat deze geheel schriftelijk plaatsvindt.¹⁵⁰ Gebrek aan een mondelinge ronde bij de commissie stadionverboden wordt als een gemis ervaren door enkele advocaten die voetbalsupporters bijstaan,¹⁵¹ omdat supporters vaak wel de behoefte hebben om hun verhaal te doen. De schriftelijke procedure biedt dan weinig soelaas: ze sturen hun verklaring op en krijgen na verloop van tijd een beslissing. Supporters hebben dan, naar zeggen van de advocaten, niet het idee dat ze gehoord zijn. Ook het ontbreken van een procesreglement is een gemis, omdat zo onduidelijk is hoe een klager beschikking kan krijgen over zijn ‘dossier’ of enig inzicht in de informatie die de KNVB gebruikt heeft ter onderbouwing van de oplegging van de sanctie.

Het is ten slotte de vraag hoe de oordelen van de klachtencommissie zich verhouden tot rechtsbescherming bij een onafhankelijke rechter. In art. 11.1 KNVB Standaardvoorwaarden is nadrukkelijk vermeld dat de klachtenprocedure de gang naar de burgerlijke rechter onverlet laat. Art. 11 is in 2006 ook in abstracto getoetst door het Hof Den Haag.¹⁵² Een supporterskoepelvereniging vond dit artikel onredelijk bezwarend, omdat niet duidelijk is aangegeven uit welke personen de commissie bestaat en waaraan zij de stadionverboden toetst. Zij stelde dat op de KNVB de verplichting rust om ervoor te zorgen dat de klachtregeling met voldoende waarborgen is omkleed. Het Hof ging hier niet in mee en volgde de KNVB in het standpunt dat de klachtenregeling een extra middel is om een stadionverbod of boete kosteloos en snel te laten toetsen. Dat de procedure niet hetzelfde functioneert als de onafhankelijke rechterlijke macht is niet onredelijk bezwarend; het bestaan van de klachtencommissie brengt immers geen wijziging in de rechtstoestand van de betrokkene.¹⁵³

Toch kan de klachtenprocedure niet geheel los van de procedure bij de burgerlijke rechter worden gezien. Zo komt het voor dat de rechter het een betrokkene tegenwerpt als hij niet in een vroeg stadium bezwaar maakt bij de commissie stadionverboden. In een civiele procedure tegen de beboeting van de overtreding van een stadionverbod waarin de betrokkene de rechtmatigheid van het stadionverbod betwist, overweegt de burgerlijke rechter: ‘[gedaagde] heeft tegen het stadionverbod geen bezwaar gemaakt en heeft de opgelegde boete betaald. Daarmee heeft hij zijn recht verwerkt om de juistheid van de eerste sanctie te betwisten.’¹⁵⁴ Een betrokkene moet dus wel binnen afzienbare tijd in bezwaar komen bij de commissie (of een actie instellen bij de burgerlijke rechter), anders is sprake van rechtsverwerking.

De KNVB heeft in een andere procedure ook wel eens aangevoerd dat een vordering van supporter bij de burgerlijke rechter niet-ontvankelijk zou zijn, omdat de supporter geen gebruik had gemaakt van de beroepsmogelijkheid bij de commissie stadionverboden.¹⁵⁵ De voorzieningenrechter in die zaak ging hier niet in mee:

4.1.2. De voorzieningenrechter overweegt hieromtrent als volgt. De KNVB heeft ter zitting desgevraagd gesteld dat [eiseres] niet verplicht is om (eerst) in beroep te gaan bij de commissie alvorens zij naar de burgerlijke rechter kan stappen en dat de beroepsmogelijkheid bij de commissie een beroep op de burgerlijke

¹⁵⁰ In zeer uitzonderlijke gevallen vindt wel een gesprek plaats, in de afgelopen vijf jaar is dat volgens de KNVB ongeveer twee keer gebeurd.

¹⁵¹ En die ik heb gesproken bij de totstandkoming van dit preadvies.

¹⁵² Hof Den Haag 9 augustus 2006, ECLI:NL:GHSGR:2006:AY6000, zie Wessels 2006, p. 184-191. Abstracte toetsing algemene voorwaarden gebeurt op basis van art. 6:240 BW.

¹⁵³ Hof Den Haag 9 augustus 2006, ECLI:NL:GHSGR:2006:AY6000, r.o. 38-41.

¹⁵⁴ Rb. Amsterdam 22 mei 2008, ECLI:NL:RBAMS:2008:BD2401, r.o. 7.

¹⁵⁵ Rb. Maastricht 23 juli 2009, ECLI:NL:RBMAA:2009:BJ3510, r.o. 4.1.

rechter niet uitsluit. De voorzieningenrechter acht [eiseres] dan ook in haar vordering ontvankelijk en verwerpt het hiertegen gevoerde verweer.

Dit lijkt mij een juiste overweging. De klachtenprocedure bij de commissie stadionverboden van de KNVB moet gezien worden als een extra waarborg die facultatief is. Anders dan bij het bestuursrechtelijke bezwaarschrift van art. 7:1 jo. 8:1 Awb is het geen verplichte voorprocedure. Dat zou zich ook niet verdragen met het karakter van de klachtenprocedure, welke een vorm van zelfregulering betreft. Betrokkenen moeten de vrijheid hebben om zelf te kiezen of zij eerst gebruik maken van de door de KNVB aangeboden procedure, of dat zij zich meteen wenden tot de onafhankelijke rechterlijke macht. Dit type klachtencommissies kan dienen als een filter om eventuele fouten te herstellen. Het is echter onbekend of zij deze functie momenteel ook daadwerkelijk vervullen.¹⁵⁶

Is de KNVB andersom ook verplicht om het oordeel van de commissie uit te voeren of heeft de bond de vrijheid om alsnog een andere afweging te maken? In dat laatste geval zou sprake zijn van een tekortkoming in de nakoming van de eigen algemene voorwaarden, dus ik meen dat de KNVB hier niet de vrijheid heeft om het oordeel van de commissie naast zich neer te leggen.

3.1.3. Toetsing privaatrechtelijk toegangsverbod bij de strafrechter?

Een laatste vorm van rechtsbescherming bij een privaatrechtelijke sanctie inhoudende uitsluiting wordt geboden via het strafrecht. Als een betrokkene ondanks het toegangsverbod toch op de verboden plaats komt – in het stadion, de winkel of de horecagelegenheden – dan kan het OM vervolgen voor lokaalvredebreuk (art. 138 Sr). Er is – kort gezegd – sprake van lokaalvredebreuk als iemand zich in de ruimte bevindt tegen de onmiskenbare wil van de rechthebbende.¹⁵⁷ Dat de aanwezigheid van de verdachte ongewenst is, moet blijken uit de woorden en daden van de rechthebbende.¹⁵⁸

De op schrift uitgereikte ontzeggingen, vooral als die zijn ondertekend door de overlastgever, worden door de rechter in de regel aanvaard als bewijs dat een bepaalde persoon op de hoogte is van de wil van de winkelier.¹⁵⁹ Door de rechtbank Utrecht is zelfs een schriftelijke ontzegging die niet was ondertekend en waarvan daadwerkelijke uitreiking aan de verdachte niet kon worden bewezen, maar waarop wel de naam van de verdachte was vermeld, als bewijs van de onmiskenbare wil van de rechthebbende aanvaard.¹⁶⁰ Het verweer dat de verdachte niet wist dat hij een ontzegging opgelegd had

¹⁵⁶ Wat wel bekend is, op basis van cijfers van het CIV, is dat de afgelopen vijf jaar het aantal zaken voor de commissie stadionverbod ten opzichte van het totaal aantal stadionverboden schommelt tussen de 22% en 34%. In 2014/2015 werden 299 zaken behandeld door de commissie. Het percentage van succesvolle beroepen schommelt ook: in 2010/2011 handhaafde de commissie nog 94% van de stadionverboden, in 2014/2015 was dat 68%. Duidelijk is ook dat niet op zo'n grote schaal de burgerlijke rechter wordt ingeschakeld. Sinds 2000 zijn er 37 civiele procedures gevoerd waarvan de uitspraak gepubliceerd is op www.rechtspraak.nl (peildatum 12 november 2015). Volgens de KNVB worden er enkele zaken per jaar civielrechtelijk beslecht, maar exacte cijfers zijn mij niet bekend. Voor winkel- en horecaontzeggingen zijn vergelijkbare cijfers niet beschikbaar.

¹⁵⁷ Althans, dan is sprake van *wederrechtelijk* binnendringen, het kernbestanddeel van art. 138 Sr, zie HR 6 juli 2010, ECLI:NL:HR:2010:BM5282, NJ 2010, 426; HR 30 november 2010, ECLI:NL:HR:2010:BM0940, NJ 2013, 543 m.nt. P.A.M. Mevis; HR 19 juni 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW8685, NJ 2012, 400. Noyon/Langemeijer & R Emmelink, *Wetboek van Strafrecht*, Artikel 138 Sr, aant. 23.

¹⁵⁸ De 'rechthebbende' is niet alleen de eigenaar, maar ook de persoon die het lokaal feitelijk in gebruik heeft: HR 22 september 1987, NJ 1988, 286; HR 2 februari 1971, NJ 1971, 385.

¹⁵⁹ Bv. Rb. Alkmaar 17 april 2007, ECLI:NL:RBALK:2007:BA4450; Rb. Zutphen 21 juni 2011, ECLI:NL:RBZUT:2011:BQ8711.

¹⁶⁰ Rb. Utrecht 22 september 2010, ECLI:NL:RBUTR:2010:BO0346.

gekregen, kon niet slagen. De Hoge Raad heeft één keer geoordeeld over de wederrechtelijkheid bij overtreding van een collectieve horecaontzegging. De verdachte verweerde zich met het argument dat de wil van de ondernemer niet onmiskenbaar was, aangezien de portier hem, ondanks zijn ontzegging, had binnengelaten. De Hoge Raad ging hier niet in mee, omdat de tekst van de collectieve ontzegging duidelijk was.¹⁶¹

‘3.2.3. (...) In de algemene horecaontzegging staat vermeld dat het ook strafbaar is als verdachte per abuis wordt toegelaten tot één van de collectieve horecaondernemingen. (...)’

3.3.1. Voor zover het middel berust op de opvatting dat in een geval als het onderhavige, waarin aan de verdachte schriftelijk de toegang tot de desbetreffende horecagelegenheden was ontzegd, de enkele omstandigheid dat de verdachte feitelijk in die gelegenheden is binnengelaten, meebrengt dat van “wederrechtelijk binnendringen” geen sprake kan zijn, faalt het omdat die opvatting onjuist is.’

Dat betekent dat het op schrift stellen van de ontzegging een belangrijke bewijsfunctie vervult. Rechters aanvaarden snel een schriftelijke ontzegging als bewijs voor wederrechtelijkheid en toetsen dan niet of de oorspronkelijke ontzegging wel terecht en rechtmatig gegeven was.

Er zijn wel enkele kritische rechters die beoordelen of de ontzegging op zichzelf voldoende duidelijk was. Zo oordeelde een Rotterdamse politierechter: ‘gelet op de inhoud van de ontzegging moet wel voorzienbaar zijn dat de overtreding van een dergelijk civielrechtelijk verbod wordt opgeplust tot misdrijf.’¹⁶² De ontzegging in die zaak was niet duidelijk en het OM werd niet-ontvankelijk verklaard wegens strijd met de goede procesorde. De rechtbank Almelo vroeg zich eens af of het gedrag dat aanleiding had gegeven tot de horecaontzegging wel als wangedrag gezien kon worden en of de ontzegging wel terecht was uitgereikt.¹⁶³ Gezegd moet worden dat dit de enige kritische geluiden zijn in de mij bekende uitspraken.¹⁶⁴ In de regel zijn strafrechters snel overtuigd van de huisvredebreuk op het moment dat een schriftelijke ontzegging wordt overlegd. Daarmee biedt het strafproces bij de handhaving van de privaatrechtelijke ontzegging aan de overtreder geen grondige controle van de oorspronkelijke sanctieoplegging.

3.2. Rechtsbescherming bij de strafvervolgning

3.2.1. De strafbeschikking

Als een verdachte het niet eens is met de strafbeschikking, dan dient hij gebruik te maken van zijn recht op verzet (art. 257e Sv). De verdachte moet dan zelf piepen en snel ook: binnen veertien dagen moet hij in verzet zijn gekomen, want anders wordt de strafbeschikking onherroepelijk. Bij verzet wordt de zaak als een ‘gewone’ strafzaak voor de strafrechter gebracht, tenzij de officier naar aanleiding van het verzet alsnog besluit om de strafbeschikking in te trekken. Het kosteloze verzet wordt gezien als een waarborg voor de verdachte om zijn onschuld te bewijzen en als hij de termijn ongebruikt voorbij laat gaan, dan

¹⁶¹ HR 22 februari 2011, ECLI:NL:HR:2011:BO8001, NJ 2011, 105.

¹⁶² Rb. Rotterdam 8 september 2008, ECLI:NL:RBROT:2008:BF3266.

¹⁶³ Rb. Almelo 18 december 2012, ECLI:NL:RBALM:2012:BY6998.

¹⁶⁴ Gepubliceerd op <<http://uitspraken.rechtspraak.nl>>.

staat zijn schuld vast. De gedachte is dat een onschuldige burger het verzet aangegrepen zou hebben om eventuele fouten recht te zetten.¹⁶⁵

Er is veel kritiek geweest op de rechtsbescherming bij een strafbeschikking, vooral vanuit de hoek van de strafrechtadvocatuur.¹⁶⁶ Alleen als de officier van justitie voornemens is om een hoge straf op te leggen – zoals een geldboete die hoger is dan €2000 of een taakstraf van meer dan 120 uur – dan is voorgeschreven dat een verdachte tijdens de verplichte hoorzitting wordt bijgestaan door een advocaat (art. 257c lid 2 Sv). In de andere gevallen is voldoende dat de verdachte wordt medegedeeld dat er een recht op rechtsbijstand bestaat (lid 1). Het grootste bezwaar tegen deze gang van zaken is dat het verdachten niet altijd duidelijk zal zijn wat de consequenties zijn van het onbenut laten van de verzetprocedure of het accepteren van de strafbeschikking. Vooral tijdens voetbalwedstrijden, in het uitgaansleven en op festivals is de verdachte mogelijk nog onder invloed van alcohol of drugs op het moment dat hij meteen pint om zo van alle procedures af te zijn. Het is de vraag of dan wel duidelijk is dat hij hiermee in essentie schuld bekent en dat dit ook op de justitiële documentatie zal komen. Brouwer, advocaat te Utrecht, brengt het treffend onder woorden:

‘Waarom regelen we het eigenlijk niet in alle zaken op deze manier? Waarom doen we het niet net zo bij verdachten van moord? (...) Omdat, zo zal de consensus zijn, deze methode daarvoor niet goed genoeg is. En dan wordt vaak verwezen naar wat er voor de verdachte op het spel zou staan. Voor de jongeman, net 18 jaar oud, die al vanaf zijn 12e alleen maar bij de Mariniers wilde en verder niets, betekent een strafbeschikking in de marge van een dancefestival de verwoesting van zijn droom. Voor de vreemdeling die al 8 jaar in Nederland woont en die graag wil naturaliseren betekent een strafbeschikking een onontkoombare barrière. Voor de al eerder gestrafte betekent een strafbeschikking de tenuitvoerlegging van eerder voorwaardelijk opgelegde maanden vrijheidsstraf. (...) Natuurlijk weet u als strafrechtprofessional wat er op het spel staat. Dat het verstandig is om tenminste even een advocaat te spreken, ook al moet je daarvoor een nachtje op het politiebureau wachten.’¹⁶⁷

Informatieverschaffing is een belangrijke vorm van rechtshulp die bij de ZSM-aanpak en strafbeschikkingen nodig is.¹⁶⁸ In de sfeer van het voetbal betekent de acceptatie van de strafbeschikking ook meteen dat er een grond is voor de oplegging van een KNVB-stadionverbod.¹⁶⁹ Bij de 2014-editie van Lowlands ontstond ophef over de afwezigheid van advocaten tijdens het festival, terwijl er wel veel strafbeschikkingen werden uitgedeeld.¹⁷⁰ Inmiddels is bij het dancefestival Defqon wel geëxperimenteerd met de aanwezigheid van advocaten. Volgens berichtgeving van de politie hebben de twaalf advocaten:

¹⁶⁵ Van Keulen 2014, para. 2.

¹⁶⁶ Bv. (D.) Brouwer 2015; Van der Meij 2014.

¹⁶⁷ (D.) Brouwer 2015, para. 6.

¹⁶⁸ In dit verband kan worden gewezen op EHRM 27 november 2008, 36391/02, ECLI:NL:XX:2008:BH0402, *NJ* 2009, 214 (*Salduz/Turkije*).

¹⁶⁹ Anders: Rb. Rotterdam 20 februari 2008, ECLI:NL:RBROT:2008:BC7794 over een OM-transactie. Volgens deze rechter was het voldoen van de transactie geen bewijs dat de betrokkene daadwerkelijk het strafbare feit heeft gepleegd, want de betrokkene kan ook alleen maar gepind hebben om overal vanaf te zijn. Een transactie verschilt wel enigszins van karakter, omdat hier een soort overeenkomst wordt gesloten tussen verdachte en OM, terwijl bij de strafbeschikking eenzijdig een straf wordt opgelegd.

¹⁷⁰ C. Flokstra & J. de Vries, ‘Een advocaat is nodig bij drugscontroles op festivals’, *Het Parool* 25 augustus 2014. Zie ook de antwoorden op Kamervragen van de leden Recourt en Rebel (beiden PvdA), *Aanhangsel van de Handelingen* 2014/15, 295. Tijdens het festival werden 119 bezoekers aangehouden wegens bezit van drugs en in 89 gevallen is een geldboete bij strafbeschikking opgelegd. In 36 zaken is die geldboete meteen gepind, waardoor afstand van verzet is gedaan.

‘echt een bijdrage kunnen leveren aan een goede afdoening door de festivalgangers goed te informeren en hen te wijzen op de consequenties van de beslissing van het OM. Ook was er de mogelijkheid te spreken met de officier van justitie om in individuele gevallen maatwerk te leveren door de goede samenwerking tussen alle partijen.’¹⁷¹

Per 1 oktober 2015 is de werkwijze van het OM in het kader van de ZSM-aanpak aangepast.¹⁷² Alle verdachten krijgen nu een folder uitgereikt met uitleg over de afdoening en de gevolgen. Bovendien kan een zaak alleen direct worden afgedaan nadat een verdachte ook daadwerkelijk rechtsbijstand heeft gehad. Met deze werkwijze worden de belangen van de verdachte beter gewaarborgd dan wettelijk verplicht is.

Het is onbekend in hoeverre de officier bij de oplegging van de strafbeschikking let op cumulatie met andere sancties, want de inhoud van strafbeschikkingen is niet openbaar.

3.2.2. De strafrechter en de beoordeling van cumulatie van sancties

Als het komt tot een vervolging en een strafproces, dan is het uiteindelijk de strafrechter die een oordeel geeft over de strafbaarheid en de sanctionering. Mede dankzij de ZSM-aanpak zijn de doorlooptijden in de strafrechtketen verbeterd: 87% van de politierechterzaken en 81% van de meervoudig behandelde strafzaken zijn binnen de normtijd behandeld, resp. 5 weken en 6 maanden.¹⁷³ De strafrechter waardeert het bewijs en toetst de feiten vol. Tevens kwalificeert de strafrechter zelf of het bewezenverklaarde voldoet aan de delictsomschrijving en gaat hij na of er geen strafuitsluitingsgronden of rechtvaardigingsgronden aanwezig zijn. Indien de vragen positief worden beantwoord kan de strafrechter uiteindelijk overgaan tot oplegging van de straf binnen de wettelijke maxima en hij kan daarbij ook eventueel vrijheidsbeperkende maatregelen opleggen conform art. 38v Sr. Tijdens de opsporing en het strafproces gelden voor de verdachte de waarborgen van art. 6 EVRM en andere strafrechtelijke beginselen.

Bij het opleggen van stadionverboden als bijzondere voorwaarde of als maatregel besteedt de strafrechter soms nadrukkelijk aandacht aan reeds van kracht zijnde privaatrechtelijke sancties. Hier zijn twee redeneringen waarneembaar. Enerzijds achten rechters de oplegging van een stadionverbod niet meer nodig als de KNVB al eenzelfde maatregel heeft getroffen, zoals de Rechtbank Gelderland:

‘Gelet op het feit dat verdachte al een stadionverbod heeft voor de duur van 18 maanden, acht de rechtbank oplegging van de maatregel, zoals omschreven in artikel 38v van het Wetboek van Strafrecht, overbodig.’¹⁷⁴

Andere rechters leggen juist wel strafrechtelijke stadionverboden op als vrijheidsbeperkende maatregel of bijzondere voorwaarde bij de proeftijd, vanwege de striktere handhaving die hiermee mogelijk is.¹⁷⁵ De

¹⁷¹ Bericht van 22 juni 2015, ‘Defqon.1 weekend festival wederom groot succes’, <www.politie.nl/nieuws/2015/juni/22/defqon.1-weekend-festival-wederom-groot-succes.html>.

¹⁷² Persbericht OM, 19 oktober 2015, ‘Aangepaste werkwijze ZSM en rechtsbijstand’.

¹⁷³ De Rechtspraak, *Jaarverslag 2014*, p. 58. Zie ook Zuiderwijk e.a. 2012, p. 142-143.

¹⁷⁴ Rb Gelderland 21 oktober 2014. Vgl. o.m. Rb. Gelderland 24 april 2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:2790 en ECLI:NL:RBGEL:2015:2791, r.o. 9 en ECLI:NL:RBGEL:2014:6653. Toepassing art. 14a Sr: Rb. Breda 14 april 2011, ECLI:NLRBBRE:2011:BQ1706, BQ1714, BQ1722, r.o. 6.3; Hof Den Bosch 24 oktober 2014, ECLI:NL:GHSHE:2014:4396, ECLI:NL:GHSHE:2014:4391, 4392, 4393, 4394, 4395; Hof Den Haag 7 november 2011, ECLI:NL:GHSGR:2007:BB8083.

¹⁷⁵ Bij toepassing art. 14a Sr: Rb. Gelderland 26 juni 2013, ECLI:NLRBGEL:2013:1443, r.o. 6; Hof Arnhem-Leeuwarden 27 januari 2015, ECLI:NL:GHARL:2015:481; Hof Den Haag 19 december 2012, ECLI:NL:GHSGR:2012:BY6586.

Rechtbank Noord-Nederland gebruikt het feit dat er ten tijde van het delict al een stadionverbod aanwezig was zelfs juist als grond voor oplegging van een maatregel:

‘De rechtbank neemt verdachte zijn rol in al het bovenstaande zeer kwalijk, te meer nu hij slechts enkele maanden eerder ook al veroordeeld is wegens voetbalgeweld en al een stadionverbod had. Een forse bestraffing, in de vorm van een gevangenisstraf, is daarom zonder meer op zijn plaats. Dat geldt ook voor de door de officier van justitie geëiste stadion- en omgevingsverboden, die binnen een strafrechtelijk kader strikter kunnen worden gehandhaafd dan de civiele verboden die reeds aan verdachte zijn opgelegd.’¹⁷⁶

Ik meen dat de rechter de reeds van kracht zijnde publiekrechtelijke en privaatrechtelijke sancties en maatregelen wel dient te betrekken in zijn beoordeling van de dreiging die nog uit zal gaan van de betrokkene. Als een verdachte ook al een bestuurlijk gebiedsverbod, een meldplicht en/of privaatrechtelijk stadionverbod heeft, kan dat een aanwijzing zijn dat er nog maar geringe vrees is voor herhaling en een zwaardere strafrechtelijke maatregel is dan niet meer noodzakelijk. Echter, als de verdachte dit type maatregelen juist al eerder heeft overtreden, dan is de vrees voor herhaling aannemelijk en kan oplegging van een strafrechtelijke maatregel alsnog in de rede liggen. Op dit punt zou mijns inziens een expliciete evenredigheidstoets passen.¹⁷⁷

3.2.3. Gedragsaanwijzing art. 509hh Sv

Bij de 509hh-gedragsaanwijzing opgelegd door de officier van justitie wordt op twee manieren rechtsbescherming geboden. Ten eerste kan de gedragsaanwijzing alleen gebruikt worden lopende een strafproces. De rechter voor wie de verdachte moet verschijnen, kan in die bodemprocedure ook de gedragsaanwijzing toetsen en eventueel wijzigen of opheffen (lid 4). Daarnaast heeft de verdachte een zelfstandig rechtsmiddel: beroep bij de rechtbank (lid 5). De rechtbank toetst dan of de officier van justitie gezien de omstandigheden in redelijkheid heeft kunnen oordelen dat de vrees bestaat voor nieuwe ernstige openbare ordeverstoringen en of de opgelegde gedragsaanwijzing proportioneel is.¹⁷⁸ Deze wijze van toetsing sluit aan bij de wijze van toetsen van bestuurlijke maatregelen bij de bestuursrechter.

3.3. Bestuursrechtelijke rechtsbescherming

3.3.1. Bezwaar en beroep op grond van de Awb

Bestuursrechtelijke maatregelen die gericht zijn op de aanpak van overlast in en rond het semipublieke domein – zoals gebieds-, contact-, groepsverboden en meldplichten – zijn in de regel op schrift gesteld en worden naar huidig recht gekwalificeerd als beschikkingen waartegen bezwaar en beroep openstaan.¹⁷⁹ De bestuursrechtelijke rechtsbeschermingsprocedure kan er uiteindelijk voor zorgen dat de beslissing van

¹⁷⁶ Rb. Noord-Nederland 6 juni 2014, ECLI:NL:RBNNE:2014:2828.

¹⁷⁷ Zie §2.4.

¹⁷⁸ Vgl. Rb. Noord-Nederland 5 maart 2014, ECLI:NL:RBNNE:2014:6763, r.o. 3.

¹⁷⁹ Zie uitgebreid het preadvies van Wierenga, die dit uitgangspunt juist bekritiseert. Ook de strafrechter kan komen te staan voor de beoordeling van de rechtmatigheid van een bestuurlijke maatregel: als een betrokkene handelt in strijd met de maatregel dan is dat strafbaar op grond van art. 184 Sr (niet voldoen aan een krachtens wettelijk voorschrift gegeven bevel). Als een bestuursrechter nog niet heeft geoordeeld over de rechtmatigheid van de onderliggende maatregel, dan dient de strafrechter dat alsnog te doen. Anders wordt uitgegaan van het oordeel van de bestuursrechter. Zie uitgebreid Van der Grinten 2015, p. 67-69.

de burgemeester vernietigd wordt en dat zodoende de maatregelen worden opgeheven. De vernietiging heeft weliswaar terugwerkende kracht, maar hangende de procedure heeft de betrokkene wel al die tijd de vrijheidsbeperkende maatregelen moeten respecteren. Het komt dan ook geregeld voor dat gebruik wordt gemaakt van de voorlopige voorzieningprocedure om in een vroeg stadium het besluit te laten toetsen door een rechter en de werking van het besluit te schorsen.¹⁸⁰

Het is de vraag in hoeverre een betrokkene nog procesbelang heeft als hij niet verzoekt om een voorlopige voorziening en hangende de bodemprocedure verstrijkt de maatregel. De persoon in kwestie mag dan alweer in het voorheen verboden gebied komen, hoeft zich niet meer te melden op bepaalde tijdstippen, et cetera. Het is inmiddels vaste jurisprudentie van de Afdeling dat er dan alsnog een procesbelang bestaat bij de bezwaar- en beroepsprocedure:

‘Anders dan de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat, hoewel het gebiedsverbod (...) is geëindigd, [appellant] nog een rechtens te beschermen belang heeft bij een beoordeling van de rechtmatigheid van het besluit tot het opleggen van deze maatregel. Daartoe is redengevend dat dit gebiedsverbod, gelet op de gronden waarop het wordt opgelegd, een publiekelijke afwijzing van het gedrag van [appellant] impliceert en daarmee tot op zekere hoogte aannemelijk is dat [appellant] als gevolg van het hem opgelegde gebiedsverbod in zijn eer en goede naam is geschaad.’¹⁸¹

De procedure kan zodoende leiden tot een uitspraak over de rechtmatigheid van de vrijheidsbeperkende maatregelen. Het komt echter zelden voor dat in geval van een onrechtmatige maatregel ook een schadevergoeding wordt toegekend, vanwege het ontbreken van daadwerkelijke schade of de afwezigheid van voldoende causaal verband.¹⁸²

3.3.2. De marginale toets van de bestuursrechter

Voor een goed begrip van de rechtsbescherming bij bestuurlijke maatregelen is het nodig om in te gaan op de wijze van toetsing. Zoals in §2.2.2 is toegelicht, zijn deze maatregelen primair gericht op het herstel of behoud van de openbare orde en is geen sprake van een punitieve sanctie die op grond van art. 6 EVRM een volle toets vergt. De burgemeester heeft beoordelingsvrijheid ten aanzien van het openbare-ordebegrip en de vraag wanneer sprake is van een zodanig (ernstige) verstoring dat aanleiding bestaat voor de oplegging van een maatregel. De ‘openbare orde’ is immers een vaag begrip en de invulling ervan verschilt per gemeente. De burgemeester heeft bovendien beleidsvrijheid: hij *kan* een maatregel opleggen,

¹⁸⁰ Art. 8:81 Awb. Enkele voorbeelden van vovo's bij maatregelen i.v.m. voetbalgerelateerde ordeverstoring: Rb. Amsterdam 18 februari 2011, ECLI:NL:RBAMS:2011:BP5057, AB 2011/122 m.nt. Brouwer & Schilder (verzoek toegewezen); Rb. Breda 20 mei 2011, ECLI:NL:RBBRE:2011:BQ5217 (verzoek afgewezen).

¹⁸¹ Geciteerd: ABRvS 30 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1524, r.o. 3. Vgl. ABRvS 22 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA0633, JB 2013/132, r.o. 2; ABRvS 24 november 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO4882. Lagere rechtspraak: Rb. Amsterdam 3 april 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BW1140, AB 2012/174 m.nt. Brouwer & Schilder, Gst. 2012/67 m.nt. Berkouwer & Van der Grinten, r.o. 3.3; Rb. Almelo 19 december 2012, ECLI:NL:RBALM:2012:BY6950, AB 2013/42 m.nt. Brouwer.

¹⁸² ABRvS 25 augustus 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN4952, AB 2010/337, m.nt. Rop, r.o. 2.4.1. Vgl. Rb. Amsterdam 23 december 2011, ECLI:NL:RBAMS:2011:BV1671, r.o. 4.5; Rb. Arnhem 7 mei 2003, ECLI:NL:RBARN:2003:AF9593.

maar is daar niet toe verplicht. Uit de beoordelingsvrijheid en beleidsvrijheid vloeit voort dat de rechter marginaal toetst of in een concrete zaak sprake was een (dreigende) verstoring van de openbare orde.¹⁸³

De toetsing van sancties die grondrechten beperken heeft recent aandacht gekregen in het onderzoeksrapport *Adequate rechtsbescherming bij grondrechtenbeperkend overheidsingrijpen*.¹⁸⁴ Eén van de conclusies is dat een wildgroei aan handhavings- en sanctiebevoegdheden heeft plaatsgevonden, die zijn neergelegd bij verschillende organen.¹⁸⁵ Er zijn veel bevoegdheden bijgekomen waarmee de overheid grondrechten kan beperken, onder meer bevoegdheden die zien op de handhaving van de openbare orde.¹⁸⁶ Vanuit EVRM-perspectief moet de beperking van de in het verdrag gewaarborgde rechten door een onafhankelijke rechter kunnen worden getoetst, met volledige rechtsmacht, en de rechter moet passende remedies hebben waarmee hij onrechtmatige maatregelen uit ‘de wereld van het recht’ kan laten verdwijnen.¹⁸⁷ De onderzoekers menen dat de bestuursrechtelijke marginale toetsing achteraf op gespannen voet staat met de toename aan grondrechtenbeperkend optreden, vooral nu in Nederland constitutionele toetsing nog altijd niet mogelijk is. Om grondrechten te beschermen pleiten de auteurs voor een *preventieve* rechtelijke toets bij ingrijpende bestuurlijke maatregelen, vergelijkbaar met de toetsing door de rechter-commissaris bij een aantal strafrechtelijke maatregelen.

In het licht van het bovenstaande moet worden opgemerkt dat de bestuursrechter bij de toetsing van bestuurlijke openbare-ordemaatregelen weliswaar terughoudend beoordeelt of daadwerkelijk sprake was van een verstoring van de openbare orde, maar dat dit wordt gecompenseerd door een uitgebreidere toets van de evenredigheid van de opgelegde maatregelen.¹⁸⁸ In de hoofdregel wordt de evenredigheid van herstelsancties zoals de last onder bestuursdwang en dwangsom marginaal getoetst, maar omdat de bestuurlijke maatregelen raken aan grondrechten van burgers – voornamelijk bewegingsvrijheid – is een uitgebreidere toets op zijn plaats.¹⁸⁹ Ook de feitenvaststelling en dossiervorming worden vol getoetst, over de band van het motiveringsbeginsel.¹⁹⁰

3.4. De zwakke punten in de rechtsbescherming

In dit hoofdstuk is geïnventariseerd op welke manieren een vermeende ordeverstoorder die te maken krijgt met een cumulatie van sancties en maatregelen de oplegging daarvan kan laten toetsen op rechtmatigheid. In beginsel is voor de rechtsbeschermingsroute bepalend welk orgaan de sanctie heeft opgelegd. Privaatrechtelijke toegangsverboden en geldboetes kunnen worden voorgelegd aan de burgerlijke rechter, eventueel voorafgegaan door een klachtenprocedure die is opgezet door de beheerder van de betreffende semipublieke ruimte of een overkoepelende privaatrechtelijke organisatie. Uit de

¹⁸³ Bv. Rb. Almelo 19 december 2012, ECLI:NL:RBALM:2012:BY6950, AB 2013/42 m.nt. Brouwer, r.o. 7; Rb. Den Bosch 25 maart 2011, ECLI:NL:RBSHE:2011:BP9061, r.o. 10; Rb. Leeuwarden 1 december 2011, ECLI:NL:RBLEE:2011:BU6560, r.o. 2.3; Rb. Rotterdam 6 september 2002, ECLI:NL:RBROT:2002:AE7306, *Gst.* 2002, 7604, m.nt. Rogier.

¹⁸⁴ Barkhuysen e.a. 2014.

¹⁸⁵ Barkhuysen e.a. 2014, p. 183.

¹⁸⁶ Zie ook De Jong 2013 over de proliferatie van openbare-ordebevoegdheden.

¹⁸⁷ Barkhuysen e.a. 2014, p. 50.

¹⁸⁸ Zie de in voetnoot 182 genoemde uitspraken.

¹⁸⁹ Zie uitgebreid Groen 2015, paragraaf 3.

¹⁹⁰ Bv. Rb. Amsterdam 3 april 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BW1140, *Gst.* 2012/67, m.nt. Berkouwer & Van der Grinten, AB 2012/174, m.nt. Brouwer & Schilder.

inventarisatie blijkt dat zich hier twee problematische factoren voordoen. Ten eerste ontbreekt het de klachtenprocedures aan transparantie. Het is niet duidelijk wie er precies in de commissie zitten, er is geen procesreglement, geen hoorzitting en het is – zo blijkt uit de ervaringen van rechtshulpverleners met de commissie stadionverboden – moeilijk om inzage te krijgen in het dossier dat gebruikt wordt om de sanctie te toetsen. Daar is tegenin te brengen dat het een extra procedure is, die niet afdoet aan de normale civielrechtelijke rechtsbescherming. De waarborgen van art. 6 EVRM gelden nu eenmaal – naar positief recht – niet voor de privaatrechtelijke sancties. Met andere woorden: al zijn de klachtenprocedures op punten gebrekkig, zij zijn in overeenstemming met het positieve recht en het individu wordt er ook niet slechter van. De klachtenprocedures kunnen echter momenteel naar mijn mening niet worden beschouwd als een volwaardige rechtsbeschermingsprocedure, hoogstens als een snelle en laagdrempelige extra kans voor de betrokkene, die mogelijk leidt tot succes.

Ten tweede zal de gang naar de burgerlijke rechter een individu weinig soelaas bieden. De burgerlijke rechter dicht de private partij een ruime beoordelingsvrijheid toe bij het opleggen van sancties. In het voetbal vloeit die beoordelingsvrijheid voort uit de open normen die in de KNVB Standaardvoorwaarden zijn opgenomen. De rechter zal niet snel zelf invullen of een bepaalde feitelijke gedraging ook wangedrag is in de zin van die voorwaarden, maar laat dit aan de KNVB. Alleen bij flagrante fouten zal de burgerlijke rechter in het voordeel van het individu beslissen. Deze ruime beoordelingsvrijheid en de daaruit voortvloeiende terughoudende toetsing wringen vooral bij het voetbal, omdat de KNVB de enige aanbieder is van de voetbalcompetitie en de individuele bezoeker als wederpartij geen reële mogelijkheid heeft tot inspraak bij de totstandkoming van de gedragsnormen en sanctiebepalingen in de algemene voorwaarden. Bovendien, zelfs als de rechter concludeert dat sprake is van onrechtmatige sanctionering, dan zal er niet altijd een passende remedie bestaan.

Men kan zich afvragen of de hier geconstateerde beperkingen in de controle op privaatrechtelijke sancties problematisch is. Voetbal betreft immers de vrijetijdsbesteding en voor winkels en horecagelegenheden blijven doorgaans voldoende alternatieven over. De boetes van de KNVB blijven beperkt zolang de betrokkene zich houdt aan het stadionverbod. Ik meen echter dat uitsluiting als sanctie als een grote inbreuk op de bewegingsvrijheid en de persoonlijke identiteit kan worden ervaren. Een boete van €450 kan in individuele gevallen ook al ingrijpend zijn. Vanwege de impact van privaatrechtelijke sancties is het wenselijk om adequate rechtsbeschermingsprocedures in te richten waarmee eventuele fouten in de uitvoering snel ongedaan gemaakt kunnen worden, te meer nu de privaatrechtelijke sancties *de facto* – en sinds de aanscherping van de Wet MBVEO ook *de jure* – gezien worden als een alternatief of een opstap voor publiekrechtelijke sanctionering. De gebrekkige rechtsbescherming bij privaatrechtelijke sanctionering in individuele gevallen maakt de expliciete koppelingsbevoegdheid van art. 172 lid 2 Gemw mijns inziens erg verraderlijk. Op het moment dat de burgemeester met oog op de handhaving van de openbare orde een sanctie oplegt, kan hij daarvoor de privaatrechtelijke sanctie en de informatie van de private partij gebruiken. Er moet volgens de memorie van toelichting weliswaar een zelfstandige beoordeling van de feiten door de burgemeester plaatsvinden, maar de rechter toetst de kwalificatie van een feitelijke situatie als ‘een verstoring van de openbare orde’ slechts marginaal.

Ten slotte wordt de strafrechtspraak van oudsher geassocieerd met een hoog beschermingsniveau. De onafhankelijke rechter bepaalt de hoogte van de straf en toetst vol, en er gelden allerlei belangrijke

waarborgen ter bescherming van de belangen van de verdachte, zoals het *ne bis in idem*-beginsel en recht op rechtsbijstand.¹⁹¹ Maar we moeten hier in ogenschouw nemen dat de strafrechtpleging mede vanwege de grote handhavingstekorten in de jaren '90 aan verandering onderhevig is (geweest). De strafbeschikking is een instrument gebleken waarmee snel strafzaken van een lichte aard kunnen worden afgedaan; delicten die anders wegens prioritering wellicht niet vervolgd zouden zijn. Het is goed dat met de strafbeschikking een instrument is ontstaan waarmee strafbaar gedrag ook daadwerkelijk gesanctioneerd wordt. Echter, bij de strafbeschikking klinken kritische geluiden in literatuur en praktijk met betrekking tot de rechtsbescherming bij dit instrument. De recente wijzigingen in de ZSM-werkwijze zijn wel een stap in de goede richting.

¹⁹¹ Zie voor een overzicht van waarborgen de bijlage bij het Advies van de Afdeling advisering, die hierna wordt besproken.

4. Van fragmentatie naar integratie?

4.1. Gefragmenteerde accountability

In §1.2 heb ik rechtsbescherming benaderd als een accountability-mechanisme waarmee een machthebber of bevoegd gezag aan een bepaald controlerend orgaan verantwoording afleggen over de rechtmatigheid van hun optreden. Accountability fungeert als waarborg tegen misbruik van macht. De inventarisatie van de verschillende vormen van rechtsbescherming bij de oplegging van sancties ter handhaving van de orde in het semipublieke domein laat zien dat er geen gebrek aan accountability is: er zijn meerdere wegen van rechtsbescherming en controle met verschillende controlerende organen, die elk hun eigen toetsingsmaatstaf gebruiken. Naast de ‘klassieke’ procedures bij de rechter zijn er nieuwe instrumenten ontwikkeld, zoals de strafbeschikking, en ook klachtencommissies hebben een rol ingenomen bij de toetsing van handhavend optreden achteraf. Kortom: de controle op (de cumulatie van) sancties en maatregelen is gefragmenteerd, maar niet geheel afwezig.¹⁹² De inventarisatie heeft wel verduidelijkt dat er geen enkel orgaan is dat het geheel aan publieke en private sancties beoordeelt in een individueel geval en zodoende de maatschappelijke aanvaardbaarheid van de cumulatie toetst.

De vraag is vervolgens of die fragmentatie problematisch is. Die vraag kan beantwoord worden door de samenhang van de verschillende bestaande procedures nauwkeuriger te bekijken. Scott onderscheidt twee modellen die bruikbaar zijn voor de duiding van de samenhang van verschillende accountability-mechanismen.¹⁹³ Het eerste model, ‘*interdependence*’, houdt in dat de verschillende actoren van elkaar afhankelijk zijn en zich constant tegenover elkaar dienen te verantwoorden. Dit type samenhang doet zich voor bij een PPS als de actoren gezag, informatie, expertise en capaciteiten delen en zo *elkaar* kunnen controleren. Dit is een interne controle. De fragmentatie van de accountability die te zien is in de inventarisatie van de verschillende controlemechanismen past beter in het tweede model van Scott: ‘*redundancy*’. Dit model houdt in dat de verschillende accountability-mechanismen elkaar overlappen. Actoren verantwoorden zich dan over dezelfde aspecten van hun optreden tegenover verschillende controlerende organen. De procedures functioneren onafhankelijk van elkaar en in theorie betekent dit dat als één procedure gebreken vertoont, de andere procedures voor het overlappende gebied als een vangnet functioneren. Voor beide modellen geldt dat vanwege de complexiteit van de samenhang tussen de verschillende vormen van accountability, conflicten en spanningen zullen ontstaan. Scott stelt dat juist die spanningen zorgen voor balans.

Maar: is er echt sprake van een vangnet in de door mij bestudeerde vormen van controle en rechtsbescherming? Hoewel in alle procedures de feiten en het bewijs gewaardeerd worden, toetsen de controlerende organen verschillende actoren en hun gedragingen. De klachtencommissies beoordelen alleen het gedrag van de partij die haar heeft opgericht, zoals de KNVB of de winkel- en horecaondernemers. De burgerlijke rechter staat voor de beoordeling van het geschil tussen partijen en doet dat binnen de reikwijdte van het verbintenissenrecht. De bestuursrechter toetst alleen het voorliggende besluit waartegen beroep is ingesteld. De strafrechter beperkt zich ten slotte tot de ten laste gelegde strafbare feiten. Zodoende functioneren de verschillende procedures niet als een volwaardig

¹⁹² Vgl. Stenning 2000.

¹⁹³ Scott 2000, p. 48-54.

vangnet voor elkaar, omdat de controlerende organen niet dezelfde aspecten van het optreden in PPS beoordelen, maar verschillende aspecten en dat terwijl bij een PPS is de oplegging van sancties en maatregelen juist sterk verweven is geraakt. De samenwerking zorgt ervoor dat op diverse punten uit wordt gegaan van de juistheid van de informatie en de rechtmatigheid van de sancties die via de andere wegen zijn opgelegd. De verwevenheid kan worden geïllustreerd aan de hand van cumulatie van sancties ter bestrijding van voetbalgerelateerde overlast:

1. De informatie in het VVS wordt gebruikt door de KNVB, bvo's, de burgemeester en het OM en de politie zelf in de fase van sanctionering. Hierin staan niet alleen vervolgingen en sancties geregistreerd, maar ook aanhoudingen. De KNVB gaat uit van de juistheid van de informatie in het VVS en de melding van de bvo en doet geen eigen (opsporings)onderzoek.¹⁹⁴
2. Vanwege de grote beoordelingsvrijheid die de KNVB zichzelf in haar algemene voorwaarden heeft toegekend, wordt de oplegging van privaatrechtelijke sancties door de burgerlijke rechter met grote terughoudendheid beoordeeld. De procedure bij de commissie stadionverboden is gebrekkig. Als een betrokken ordeverstoorder niet opkomt tegen zijn stadionverbod, kan dat worden gekwalificeerd als rechtsverwerking en wordt de rechtmatigheid van de sanctie aangenomen in latere privaatrechtelijke procedures en eventuele strafrechtelijke vervolgotrajecten. Als een betrokken ordeverstoorder wordt vervolgd wegens huisvredebreuk op grond van art. 138 Sr, wordt doorgaans niet getoetst of het onderliggende verbod terecht gegeven was.
3. De burgemeester kan voor de oplegging van een bestuurlijke maatregel op grond van art. 172a Gemw 'sterk leunen' op de privaatrechtelijke sanctie. De bestuursrechter toetst slechts marginaal of sprake was van ernstige vrees voor herhaling van openbare-ordeverstoringen.
4. De officier van justitie legt strafbeschikkingen op. Als de betrokkene niet in verzet komt binnen veertien dagen of als de betrokkene meteen betaalt, dan wordt rechtmatigheid van de beschikking en daarin opgelegde sanctie aangenomen en zal er geen onafhankelijke rechter aan te pas komen. De strafbeschikking is gelijk aan een veroordelend vonnis en kan direct de grond zijn voor een stadionverbod en geldboete als die nog niet zijn opgelegd.

Het voorgaande laat zien hoe het accepteren of tevergeefs aanvechten van een sanctie of maatregel doorsijpelt in de toetsing van de rechtmatigheid van de andere sancties. Deze integrale aanpak wordt erg doelmatig geacht, omdat de ketenpartners gebruik kunnen maken van elkaars expertise en kennis over individuele gevallen en dit past bij de complexe problematiek rond voetbalgerelateerde overlast. Desalniettemin moet in ogenschouw worden genomen dat de controle op de integrale aanpak niet geïntegreerd is, maar nog altijd plaatsvindt in verschillende procedures waarin verschillende aspecten van de PPS worden getoetst.

Ik meen dat het aannemen van de rechtmatigheid van de sancties en van de informatie die is verzameld in andere trajecten op zichzelf niet problematisch is, zolang het beschermingsniveau van de verschillende trajecten vergelijkbaar is. Dat betekent dat als naar aanleiding van één gedraging een sanctie wordt opgelegd, en de rechtmatigheid van die sanctie wordt aangenomen en rechtstreeks gebruikt ter onderbouwing van een tweede sanctie, het problematisch is als tegen die eerste sanctie alleen een gebrekkige rechtsbeschermingsprocedure openstond. Geredeneerd vanuit het perspectief van bescherming van het individu is het wenselijk dat zolang het beschermingsniveau bij de verschillende sancties niet

¹⁹⁴ Zo blijkt uit het gesprek dat met de KNVB had, bij de totstandkoming van dit preadvies.

hetzelfde is, het oordeel van het controlerende orgaan dat het hoogste beschermingsniveau biedt, leidend is. Maar het is nog niet zo eenvoudig te bepalen welke procedure het hoogste beschermingsniveau biedt. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de afstemming van sanctiestelsels en de daarbij behorende rechtsbescherming.

4.2. Een betere afstemming van sanctiestelsels en de bijbehorende rechtsbescherming

De laatste jaren hebben meer verschuivingen en herverdelingen plaatsgevonden wat betreft de verantwoordelijkheid voor het sanctioneren van normoverschrijdingen. Vooral het ‘ontstaan’ van het bestuursstrafrecht is daar een voorbeeld van en noodzakelijkerwijs zijn vragen gerezen over de nieuwe samenhang tussen nieuwe sanctiestelsels en de toepasselijkheid van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke normen.¹⁹⁵ In juli 2015 stuurde de Afdeling advisering van de Raad van State een ongevraagd advies over de rechtsbescherming bij verschillende sanctiestelsels in wetgeving.¹⁹⁶ Het advies betreft vooral de verhouding tussen het strafrecht en de bestuurlijke boete, maar het biedt ook in een breder perspectief nuttige inzichten over de samenloop van sanctiestelsels.

De Afdeling advisering constateert dat bestuurlijke boetes steeds hogere wettelijke maxima kennen en dat alleen een rechterlijke toets plaatsvindt als de burger zich verzet. Steeds vaker kiest de wetgever voor de bestuurlijke boete, in plaats van de afdoening over te laten aan de strafrechtketen. Daarnaast is bij de strafrechtelijke afdoening het gebruik van de strafbeschikking toegenomen, waar ook niet altijd een onafhankelijke rechter aan te pas komt. De Afdeling vraagt zich af of de rechtsbescherming bij dergelijke buitengerechtelijke en potentieel hoge punitieve sancties wel adequaat is. De keuze van de wetgever voor de bestuursrechtelijke boete lijkt vooral te zijn ingegeven door *efficiency*. Daarbij lijkt de wetgever het strafrecht en bestuursrecht bij bepaalde delicten als inwisselbaar te beschouwen, terwijl dat in ieder geval voor de rechtsbescherming en de rechtsgevolgen voor betrokkenen niet geldt. Verschillen in de wijze van toetsing, hoorplicht, rechtsbijstand, termijnen, griffierechten en de gevolgen voor de justitiële documentatie worden nauwelijks betrokken bij de keuze voor een sanctiestelsel, zo blijkt uit het onderzoek van de Afdeling.

De inventarisatie van de verschillende vormen van rechtsbescherming laat volgens de Afdeling advisering zien dat de verdachte in het reguliere strafproces, met een onderzoek ter terechtzitting, de meeste bescherming geniet vanwege de indringende toets van de strafrechter en de toepasselijkheid van de voornoemde strafrechtelijke rechten van de verdachte. Inachtneming van die rechten is nodig, omdat sprake is van een *criminal charge*. Door de sanctionering van bepaalde normoverschrijdingen door te schuiven naar het bestuursrecht en zelfs het privaatrecht, verliezen betrokken burgers bepaalde waarborgen. De Raad van State stelt dat *efficiency* op zichzelf die verschuiving niet altijd rechtvaardigt.

¹⁹⁵ Bv. Albers 2014, Van Emmerik & Saris 2014, Stijnen 2011. Dit is slechts een kleine greep uit de omvangrijke literatuur op dit vlak.

¹⁹⁶ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State aan de Minister van Veiligheid en Justitie inzake sanctiestelsels, No. W03.15.0138/II, *Stcr.* 2015, 30280. Zie ook Albers 2014.

Men zou zich zelfs kunnen afvragen of de aanpak van ernstige ordeverstoringen in het (semi)publieke domein niet geheel en al via het strafrecht zou moeten worden aangepakt.¹⁹⁷ De Afdeling advisering ziet het strafrecht als het geschikte sanctiestelsel onder meer als de normovertreding een inbreuk vormt op de lichamelijke of psychische integriteit van personen, als een vrijheidsbeperkende maatregel wenselijk is en bij overtredingen die een zodanige inbreuk maken op de belangen van burgers en bedrijven of een zodanig forse bedreiging vormen voor het integer functioneren van de samenleving dat het wenselijk is dat de overtreder zich ten overstaan van de rechter verantwoordt.¹⁹⁸ Voetbalgerelateerd wangedrag en andere ernstige verstoringen van de orde in het semipublieke domein zijn zeker onder deze uitgangspunten te plaatsen. Als de strafrechtelijke aanpak aantrekt, is er minder noodzaak voor de oplegging bestuurlijke en privaatrechtelijke sancties en maatregelen. De bestuurlijke maatregelen zijn dan vooral nog geschikt als onmiddellijke reactie op de ernstige verstoring en wanneer hangende het strafproces een dreiging van de betrokkene blijft uitgaan. Als de oplegging van strafrechtelijke vrijheidsbeperkende maatregelen toeneemt, dan kan de privaatrechtelijke sanctionering ook normaliseren. Het privaatrecht hoeft dan niet meer gebruikt te worden voor de handhaving van strafbare feiten en als opstap voor bestuurlijke maatregelen. De stadionverboden van de KNVB worden dan mogelijk minder prominent in aantal en belang. Ik meen dat de privaatrechtelijke aanpak van overlast in het semipublieke domein een eigen bestaansrecht heeft, maar niet in de plaats van het strafrecht of bestuursrecht, waardoor de private sancties wellicht strenger en vaker worden opgelegd dan past bij de verantwoordelijkheden van de private beheerder.

Tegelijkertijd moet erkend worden dat de strafrechtketen het niet alleen aankan en dat het bovenstaande als een utopie klinkt. De ZSM-aanpak en de opkomst van de privaatrechtelijke stadionverboden en andere vormen van uitsluiting houden verband met de overbelaste strafrechtketen. Zolang de handhaving van voetbaloverlast en andere ernstige overlast in het semipublieke domein niet primair via het strafrecht plaatsvindt, maar een gedeelde verantwoordelijkheid blijft van de strafrechtketen, het bestuur en de particuliere beheerders van het semipublieke domein is het wenselijk om de sanctiestelsels en de bijbehorende rechtsbescherming op elkaar af te stemmen. De Afdeling concludeert dat dergelijke afstemming zou moeten resulteren in een verzwaring van het rechtsbeschermingsniveau, vooral wat betreft de zwaardere en minder eenvoudig vast te stellen overtredingen. Zij stelt daarvoor onder meer een gewijzigde houding in de toetsing van sanctiebesluiten voor:

‘Dat kan ook door als bestuursrechter (...) de aard en ernst van de overtreding af te wegen tegen de door de overheid reeds opgelegde straf en daarbij voorts andere omstandigheden zoals de draagkracht te betrekken. Hoe groter de ruimte is die de bestuursrechter zichzelf toemeet, hoe gelijkwaardiger de rechtsbescherming van de justitiabele tegenover de bestraffende overheid in het strafrecht of punitieve bestuursrecht zal zijn.’¹⁹⁹

Ik meen dat het bovenstaande ook wenselijk is bij de toetsing van vrijheidsbeperkende bestuurlijke maatregelen door de bestuursrechter.²⁰⁰ Ik voeg daar nu aan toe dat ook een uitgebreidere toetsing van

¹⁹⁷ Zoals is gesteld door Wierenga & Brouwer 2014a, p. 122-131, vgl. *Kamerstukken II*, 2009/10, 32 123 VI, nr. 84 (brief van de Minister van Justitie over het vergoten van de slagvaardigheid van het strafrecht).

¹⁹⁸ Advies van de Afdeling advisering, onder 6.

¹⁹⁹ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State aan de Minister van Veiligheid en Justitie inzake sanctiestelsels, No. W03.15.0138/II, *Stcrt.* 2015, 30280, onder 6.a.

²⁰⁰ Zie ook Barkhuysen e.a. 2014, p. 149-156 over de wijze van toetsing.

vrijheidsbeperkende en bestraffende *privaatrechtelijke* sancties door de burgerlijke rechter wenselijk is, vooral als de private beheerder een machtspositie heeft. In relatie tot cumulatie door PPS past bij een betere afstemming van sanctiestelsels ook meer expliciete aandacht voor de evenredigheid van het geheel van de sancties en maatregelen in relatie tot de gezamenlijk aanvaarde doelstelling: orde en veiligheid in het semipublieke domein.

4.3. Geïntegreerde rechtsbescherming

Tot slot is het interessant om na te denken over een vorm van geïntegreerde rechtsbescherming, waarbij de controle op de uitvoering van PPS in individuele gevallen ook uitgaat van een integrale benadering, net als bij de oplegging van de sancties. De klachtencommissies die in §3.1.2 zijn besproken bestaan al uit vertegenwoordigers van verschillende publieke en private partijen. In de commissies in de horeca en de commissie stadionverboden nemen bijvoorbeeld politieambtenaren, gemeentelijke ambtenaren, ondernemers, een veiligheidscoördinator van een bvo en zelfs een strafrechter plaats. De diverse samenstelling is een aanknopingspunt om dit type commissies een grotere rol te geven in de toetsing van het geheel van sancties en maatregelen. De commissies kunnen fungeren als een eerste stap in het rechtsbeschermingsproces, waarbij zij uitgebreid de feiten en het bewijsmateriaal toetsen.

In de huidige klachtencommissies is echter ‘het publiek’ niet vertegenwoordigd, dat wil zeggen: de voetbalsupporters, het uitgaanspubliek, klanten en reizigers. Vaak zijn zij wel verenigd in niet-commerciële belangenbehartigers, zoals supportersverenigingen, de Consumentenbond en reizigersorganisaties. Goodin ziet grote voordelen in het betrekken van de non-profit sector bij de toetsing van PPS.²⁰¹ Non-profit organisaties onderscheiden zich qua taakopvatting van de overheid en van commerciële organisaties en dat maakt hun betrokkenheid van toegevoegde waarde. Zij streven bepaalde ideële doelen na, zoals de bescherming van consumenten, supporters of reizigers, en daarin verschillen zij van commerciële organisaties die winstmaximalisatie nastreven en de overheid die gericht is op de behartiging van het algemeen belang.²⁰² Non-profitorganisaties staan niet in een hiërarchische relatie tot de burgers en zijn geen concurrenten van de ondernemers, en daardoor kunnen zij volgens Goodin opereren in goed vertrouwen.²⁰³

Het inrichten van dit soort (lokale) onafhankelijke commissies waarin de verschillende belangen van betrokken ondernemers, overheidsorganen en publiek vertegenwoordigd zijn, is in mijn ogen een levensvatbaar idee om de rechtsbescherming in individuele gevallen te verbeteren. Meer aandacht voor het geheel aan maatregelen dient de *accountability* bij PPS op het terrein van orde en veiligheid. Bij de diverse samenstelling moet wel de kanttekening bij worden geplaatst dat pas sprake is van *onafhankelijke* controle als de leden van de commissie op generlei wijze zelf betrokken zijn bij de oprichting van het samenwerkingsverband dat zij controleren en ook niet bij de uitvoering van het gezamenlijke beleid. Bij het instellen van deze commissies moet bovendien duidelijk worden vastgesteld waar zij precies toezicht op houden, wat zij toetsen en welke procedures gevolgd moeten worden. Dit moet kenbaar zijn in een procesreglement dat voor burgers en hun rechtshulpverleners toegankelijk is. Als de procedure bij een

²⁰¹ Goodin 2003, 359-396.

²⁰² Goodin 2003, p. 372.

²⁰³ Goodin 2003, p. 384-387.

dergelijke commissie met goede waarborgen is omkleed en transparant functioneert, kan zij als ‘filter’ fungeren de waarheidsvinding dienen. Daar past hoor- en wederhoor bij en ook een goed gemotiveerd eindoordeel.

Ook in Engeland is gepleit voor *special policing committees* die die de ordehandhaving en criminaliteitsbeheersing als geheel beoordelen.²⁰⁴ In deze commissies dienen alle betrokken partijen – overheid, private ordehandhavers én consumenten – vertegenwoordigd te zijn. Loader ziet vooral toegevoegde waarde in de invloed die de commissies kunnen hebben vooraf, bij formulering van beleid, en ziet het als hun doel: ‘*to formulate policies and coordinate service delivery across the policing networks, and to bring to democratic account the public, municipal, commercial and voluntary agencies that comprise it.*’²⁰⁵ Daarnaast kunnen de commissies verantwoordelijk worden gemaakt voor het retrospectieve toezicht op het handelen van de betrokken ordehandhavers en de evaluatie van de samenwerking.²⁰⁶ Dat sluit beter aan bij de huidige taakstelling van de klachtencommissies. Ik meen wel dat eenzelfde commissie niet betrokken mag zijn bij de toetsing van beleid vooraf en de toetsing van de praktijk achteraf, omdat zich hier anders sprake kan zijn van vooringenomenheid.

Dit is een eerste voorzet voor de oprichting en taakstelling van de lokale en onafhankelijke controlecommissies en vanzelfsprekend gaat dit ook weer gepaard nieuwe vragen. Wat is een geschikte toetsingsmaatstaf voor dit soort commissies? Wat zou de rechtskracht zijn van hun oordelen? Hoe zouden die commissies zich verhouden tot de andere vormen van rechtsbescherming? En ten slotte is het de vraag op welke wijze deze commissies gereguleerd kunnen worden: ligt hier een taak voor de wetgever of zouden betrokken publieke en private partijen middels zelfregulering de accountability en rechtsbescherming kunnen verbeteren? Deze vervolgvragen laten onverlet dat de huidige klachtencommissies met een aantal kleine ingrepen verbeterd kunnen worden waarmee hun toegevoegde waarde bij de rechtsbescherming vergroot kan worden in geval van PPS en de cumulatie van sancties en maatregelen.

²⁰⁴ Loader 1996, 2000; Stenning 2000, 2009.

²⁰⁵ Loader 2000, p. 337.

²⁰⁶ Loader 2000, p. 339. Vgl. Crawford 1999, p. 257-258.

5. Slot

In dit preadvies is uitvoerig ingegaan op de publiek-private handhaving van de openbare orde, een praktijk die niet meer is weg te denken uit het openbare-orderecht. Dankzij de afstemming van publiek en privaat beleid, overleg tussen alle betrokken partijen, de onderlinge uitwisseling van gegevens en gezamenlijke moeite ontstaat er bij PPS een stevige aanpak van bepaalde maatschappelijke problemen. Hoewel de effectiviteit van integraal veiligheidsbeleid moeilijk meetbaar is, kan het alleen maar doelmatig zijn dat partijen die op hetzelfde terrein opereren hun krachten bundelen en er geen onnodige gaten in de aanpak van complexe problemen bestaan. Uiteindelijk is het de bedoeling dat burgers veilig naar het voetbal kunnen gaan, veilig kunnen uitgaan en winkelen en veilig in het openbaar vervoer kunnen werken en reizen.

Toch kunnen niet alle waarborgen van de individuele ordeverstoorders worden opgeofferd voor dit algemene belang van orde en veiligheid en de commerciële belangen van ondernemers. In dit preadvies is eerst in kaart gebracht in hoeverre de krachtenbundeling in de vorm van cumulatie van sancties en maatregelen toelaatbaar is. Naar huidig recht staat niets die cumulatie in de weg, zolang de bestuurlijke maatregelen die met de Wet MBVEO daadwerkelijk verband houden met de vrees voor nieuwe ernstige ordeverstoringen en niet gebruikt worden als bestraffing. Privaatrechtelijke sancties – bestraffend of niet – vallen buiten de reikwijdte van het *ne bis in idem*-beginsel. Ik heb in mijn preadvies beargumenteerd dat het evenredigheidsbeginsel alsnog vergt dat de aard en de zwaarte van alle sancties beoordeeld moet worden. Ook bij een stapeling van publiekrechtelijke en privaatrechtelijke sancties moet het resultaat evenredig zijn, vooral als die stapeling het resultaat is van hechte samenwerking tussen de overheid en private partijen en als de sancties en maatregelen onderling verweven zijn geraakt.

Bovendien, bevoegdheden kunnen niet bestaan zonder *accountability* en in individuele gevallen is adequate rechtsbescherming noodzakelijk. Zowel bij de publieke als bij de private handhaving van de orde kunnen beslissingen worden genomen die de rechtspositie van burgers beïnvloeden en het is wenselijk dat die burgers mogelijkheden hebben om de rechtmatigheid van die handelingen te laten toetsen. Uit de inventarisatie van de verschillende procedures die een individu ter beschikking staan in een geval van een cumulatie van sancties, blijkt niet dat er een gebrek aan rechtsbescherming is, hoewel die rechtsbescherming wel gefragmenteerd is. De betrokkene moet meerdere procedures volgen en in de diverse procedures, terwijl de oplegging van sancties en maatregelen bij PPS juist zo verweven is. De samenwerking zorgt ervoor dat op diverse punten uit wordt gegaan van de juistheid van de informatie en de rechtmatigheid van de sancties die via de andere wegen zijn opgelegd. De verschillende procedures fungeren zodoende niet als elkaars vangnet wat betreft de bescherming van de individuele rechten van de betrokken overlastgever en er is beperkte controle op de rechtmatigheid en de maatschappelijke aanvaardbaarheid van het geheel van sancties in een individueel geval. Ik meen wel dat de huidige klachtencommissies van grote waarde kunnen zijn bij de integrale controle van PPS, maar pas als hun onafhankelijkheid gegarandeerd is, sprake is van een goede vertegenwoordiging van de verschillende belangen en zij transparant opereren.

Verkort aangehaalde literatuur

Aelen 2014

M. Aelen, *Beginselen van goed markttoezicht. Gedefinieerd, verklaard en uitgewerkt voor het toezicht op de financiële markten* (dissertatie Utrecht), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2014.

Albers 2014

C.L.G.F.H. Albers, 'Bestraffend bestuur 2014. Naar een volwassen bestraffend bestuurs(proces)recht', in: *Boetes en andere bestraffende sancties: een nieuw perspectief?* (VAR-reeks 152), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2014, p. 9-107.

Barkhuysen e.a. 2014

T. Barkhuysen e.a., *Adequate rechtsbescherming bij grondrechtenbeperkend overheidsingrijpen*, Deventer: Kluwer 2014.

Berkouwer & Van der Grinten 2012

E.C. Berkouwer & J.H.A. van der Grinten, 'De Wet MBVEO (of: Voetbalwet) en de roep op meer', *Gst.* 2012, 29.

Bovens 2007

M. Bovens, 'Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework', *European Law Journal* 2007, jrg. 13, nr. 4, p. 447-468.

Brenninkmeijer 2013

A. Brenninkmeijer, 'De sanctiestaat doet onrecht aan zijn burgers' (afscheidscolumn als Nationale ombudsman), *Scrt.* 17 december 2013.

(D.) Brouwer 2015

D.V.A. Brouwer, 'ZSM en de verdediging', *DD* 2015, 26.

Brouwer & Schilder 2009

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

Brouwer & Schilder 2015

J.G. Brouwer & A.E. Schilder, 'Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast', in: A.E.M. van den Berg, J.H.A. van der Grinten & A.E. Schilder (red.), *Hoofdstukken openbare-orde-recht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2015, p. 71-86.

Brouwer & Wolfert 2011

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

Busuioc 2012

M. Busuioc, *The Accountability of European Agencies. Legal Provisions and Ongoing Practices*, Delft: Eburon 2012.

CIV Jaaroverzicht 2014/2015

Centraal Informatiepunt Voetbalvandalisme (CIV), *Jaaroverzicht seizoen 2014/2015. Veiligheid en openbare ordebeheersing rondom het Nederlands betaald voetbal*, Utrecht 2015, p. 6

Crawford 1999

A. Crawford, *The Local Governance of Crime: Appeals to Community and Partnerships*, Oxford: Oxford University Press 1999, p. 257-258.

Damen e.a. 2013a

L.J.A. Damen e.a., *Bestuursrecht. Deel 1. Systeem; bevoegdheid; bevoegdheidsuitoefening; handhaving*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2013 (e-book).

Damen e.a. 2013b

L.J.A. Damen e.a., *Bestuursrecht. Deel 2. Rechtsbescherming tegen de overheid; Bestuursprocesrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2013 (e-book).

- Van Emmerik & Saris 2014
M.L. van Emmerik & C.M. Saris, 'Evenredige bestuurlijke boetes', in: *Boetes en andere bestraffende sancties: een nieuw perspectief?* (VAR-reeks 152), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2014, p. 109-204.
- Gabriël 2005
S.K. Gabriël, 'Dubbel gestraft? Cumulatie van bestuurlijke punitieve sancties met privaatrechtelijke sancties: een verkenning', in: *Bestuurlijke punitieve sancties* (Preadviezen Jonge VAR 2005), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2005, p. 57-95.
- Goodin 2003
R.E. Goodin, 'Democratic Accountability: The Distinctiveness of the Third Sector', *European Journal of Sociology* 2003, jrg. 44, nr. 3, p. 359-396.
- Van der Grinten 2015
J.H.A. van der Grinten, 'Bevoegdheden op grond van artikel 172 Gemeentewet', in: A.E.M. van den Berg, J.H.A. van der Grinten & A.E. Schilder (red.), *Hoofdstukken openbare-orderecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2015, p. 53-70.
- Groen 2015
L.C. Groen, 'Grondrechtelijke kaders voor de uitoefening van openbare-ordebevoegdheden', in: A.E.M. van den Berg, J.H.A. van der Grinten & A.E. Schilder (red.), *Hoofdstukken openbare-orderecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2015, p. 27-51.
- Haverkate 2015
G.C. Haverkate, 'ZSM: de huidige stand van zaken vanuit OM-perspectief', *DD* 2015, p. 23.
- Hennekens 2013
H.Ph.J.A.M. Hennekens, *Openbare-orderecht*, Deventer: Kluwer 2013.
- Hoogenboom & Muller 2002
A.B. Hoogenboom & E. Muller, *Vorbij de dogmatiek: Publiek-private samenwerking in de veiligheidszorg*, Den Haag: COT (Politie & Wetenschap) 2002.
- Ippel 1987
P.C. Ippel, *Klachtbehandeling en klachtenprocedures*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1987.
- Ippel 1989
P.C. Ippel, *Reacties op rechtsbescherming in twee dienstverlenende organisaties: een rechtssociologische studie* (dissertatie Amsterdam VU), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1989.
- Jak 2014
N. Jak, *Semipublieke instellingen. De juridische positie van instellingen op het snijvlak van overheid en samenleving* (dissertatie Amsterdam VU), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2014.
- Jansen 2011
J. Jansen, 'De terugkeer van de *Actio Furti*?', *AA* 2011, p. 608-610.
- De Jong 2000
M.A.D.W. de Jong, *Orde in beweging* (dissertatie Utrecht), Zwolle: Tjeenk Willink 2000.
- De Jong 2013
M.A.D.W. de Jong, 'Lokale openbare-ordehandhaving', in: in: F.C.M.A. Michiels & E.R. Muller, *Handhaving. Bestuurlijk handhaven in Nederland*, Deventer: Kluwer 2013, p. 377-422.
- De Jong & Knigge 2003
D.H. de Jong & G. Knigge, *Het materiële strafrecht*, Deventer: Kluwer 2013.
- Keulen 2014
B.F. Keulen, 'Strafrechter en consensualiteit', *DD* 2014, 71.
- Kwakman 2012
N.J.M. Kwakman, 'Snelrecht en de ZSM-aanpak', *DD* 2012, 17.
- Loader 1996
I. Loader, *Youth, Policing and Democracy*, Basingstoke: Macmillan 1996.

Loader 2000

I. Loader, 'Plural policing and democratic governance', *Social Legal Studies* 2000, jrg. 9, nr. 3, p. 323-345.

Van der Meij 2014

P. van der Meij, 'De andere kant van de ZSM-medaille', *NJB* 2014/1225.

Van der Meulen 1993

B.M.J. van der Meulen, *Ordehandhaving; actoren, instrumenten, waarborgen* (dissertatie Amsterdam VU), Deventer: Kluwer 1993

Michiels 2006

F.C.M.A. Michiels, 'Handhavingsrecht en handhavingsbeleid', in: F.C.M.A. Michiels & E.R. Muller, *Handhaving. Bestuurlijk handhaven in Nederland*, Deventer: Kluwer 2006, p. 7-18.

Michiels 2013

F.C.M.A. Michiels, 'Handhavingsrecht en handhavingsbeleid', in: F.C.M.A. Michiels & E.R. Muller, *Handhaving. Bestuurlijk handhaven in Nederland*, Deventer: Kluwer 2013, p. 21-32.

Ministerie van Binnenlandse Zaken 1998

Ministerie van BZK, *De gids voor Veiligheid: 99 vragen over veiligheid en hun antwoorden*, Amsterdam: Joh. Enschedé 1998.

Munneke 2015

S.A.J. Munneke, 'Grondslag en reikwijdte van openbare-ordebevoegdheden', in: in: A.E.M. van den Berg, J.H.A. van der Grinten & A.E. Schilder (red.), *Hoofdstukken openbare-orderecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2015, p. 1-26.

Ongena 2002

T. Ongena, 'Het Ne bis in idem-beginsel in het statuut van Rome: wegbereider voor een volwaardige internationale bescherming tegen meervoudige vervolging?', in: W. Parmentier & W. Vandenhoele (red.), *Strafrechtelijke vervolging van ernstige schendingen van mensenrechten*, Antwerpen: Maklu 2002, p. 85-117.

Prins & Cachet 2011

R. Prins & L. Cachet, 'Integrale veiligheidszorg en de burgemeester', *Tijdschrift voor Veiligheid* 2011, jrg. 10, nr. 1, p. 43-58.

Van Rooij 2014a

A.E. van Rooij, 'Private ordehandhaving op voor publiek toegankelijk plaatsen. Grondrechtelijke grenzen collectieve winkel- en horecaontzeggingen', in: J.G. Brouwer & A.E. Schilder (red.), *Van een andere orde. Over private ordehandhaving*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2014, p. 51-80.

Van Rooij 2014b

A.E. van Rooij, 'Private Powers for Public Order: On the Protection of Personal Liberties when Private Actors Maintain Order at Public Events', in: A. McCann et al (ed.), *How Private Actors Contribute to Public Interests. A Law and Governance Perspective*, The Hague: Eleven Publishing 2014, p. 51-72.

Rovers & Boers 2009

B. Rovers & R. Boers, *Plan- en procesevaluatie van project Overlastdonatie* (in opdracht van WODC), Den Bosch: BTVO 2009.

Ruigrok 2012

L.D. Ruigrok, *Onmiddellijke handhaving van de openbare orde of bestuursdwang. Het bevel en de last in historisch en rechtsvergelijkend perspectief* (dissertatie Groningen), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2012.

Schelhaas 2003

H.N. Schelhaas, 'Schadevergoeding, aansporing of bestraffing? De ware aard van het boetebeding', in: E.M. Hoogervorst e.a. (red.), *Doel en effect van civielrechtelijke sancties*, Deventer: Kluwer 2003.

Schuilenburg 2012

M.B. Schuilenburg, *Orde in veiligheid. Een dynamisch perspectief* (dissertatie Amsterdam VU), Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2012.

Scott 2000

C. Scott, 'Accountability in the Regulatory State', *Journal of Law and Society* 2000, jrg. 27, nr. 1, p. 40.

Smith & Hague 1971

B. Smith & D.C. Hague (red.), *The Dilemma of Accountability in Modern Government: Independence Versus Control*, Londen: Macmillan 1971.

Van Steden 2007

R. van Steden, *Privatizing policing: describing and explaining the growth of private security* (dissertatie Amsterdam VU), Den Haag: BJU Legal Publishers 2007.

Van Steden e.a. 2012

R. van Steden e.a., 'Toezichhouders op de tram. Een studie naar de handhaving van het ov-verbod in Amsterdam en Rotterdam', *Tijdschrift voor Toezicht* 2012, jrg. 3, nr. 4, p. 9-21.

Stenning 2000

P. Stenning, 'Powers and accountability of private police', *European Journal of Criminal Policy and Research* 2000, jrg. 8, nr. 3, p. 325-352.

Stenning 2009

P. Stenning, 'Governance and Accountability in a Plural Environment – The Story So Far', *Policing* 2009, jrg. 3, nr. 1, p. 22-33.

Stijnen 2011

R. Stijnen, *Rechtsbescherming tegen bestraffing in het strafrecht en bestuursrecht* (dissertatie Rotterdam), Deventer: Kluwer 2011.

Wessels 2006

B. Wessels, 'Contractueel opgelegd stadionverbod getoetst', *MvV* 2006, 10, p. 184-191.

Wierenga & Brouwer 2014a

A.J. Wierenga & J.G. Brouwer, 'Bestrijding voetbalvandalisme via het privaatrecht', in: J.G. Brouwer & A.E. Schilder (red.), *Van een andere orde. Over private ordehandhaving*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2014, p. 81-133.

Wierenga & Brouwer 2014b

A.J. Wierenga & J.G. Brouwer, 'Dubbelrol OM bij bestrijden voetbalvandalisme: Over doorkruising van publiekrecht', *JB-Plus* 2014, 4, p. 244-255.

Zijlstra 2008

S.E. Zijlstra, 'De grenzen van de overheid', in: *Privaat bestuur?* (VAR-Reeks 140), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2008.

Zuiderwijk e.a. 2012

A.M.G. Zuiderwijk e.a., *Doorlooptijden in de strafrechtsketen* (Cahier 2012-1), Den Haag: WODC 2012.