



Inspectie Veiligheid en Justitie
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Wet Maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast

'Toepassing in de praktijk 2012'



Wet Maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast

‘Toepassing in de praktijk 2012’

Inhoud

	Samenvatting en beschouwing	7
1	Context	16
1.1	Inleiding	17
1.2	Het onderzoek	18
1.2.1	Onderzoeksvragen	18
1.2.2	Afbakening	18
1.2.3	Onderzoeksmethodiek en verantwoording	19
1.2.4	Opzet rapportage	20
1.3	De wet nader bekeken	20
1.3.1	Ontstaansgeschiedenis	20
1.3.2	Eerste Inspectierapportage wet mbveo 2011	22
1.3.3	Ontwikkelingen	25
1.4	Toepassing van de wet: de theorie	26
1.4.1	Overzicht nieuwe instrumenten	26
1.4.2	Toepassing van de wet: de stappen	30
2	Onderzoeksbevindingen	36
2.1	Inzet van de wet	37
2.1.1	Terugblik eerste rapportage	37
2.1.2	De praktijk nu: algemeen	38
2.1.3	De praktijk: inzet van de wet per type overlast	43
2.2	Dossiervorming	45
2.2.1	Terugblik eerste rapportage	45
2.2.2	De praktijk nu: algemeen	46
2.2.3	De praktijk: dossiervorming per type overlast	51
2.3	Uitvoering	53
2.3.1	Terugblik eerste rapportage	53
2.3.2	De praktijk nu	53

2.4	Handhaving	55
2.4.1	Terugblik eerste rapportage	55
2.4.2	De praktijk nu	55
2.5	Rechtspraak	57
2.5.1	Terugblik eerste rapportage	57
2.5.2	Ontwikkelingen in de jurisprudentie	58
2.6	Verwachtingen en praktijk	61
2.6.1	Terugblik eerste rapportage	61
2.6.2	Ervaringen in de praktijk	62
2.6.3	Wensen en verlangens	63
	Bijlagen	66
I	Wet Maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast	67
II	Brief Minister van Veiligheid en Justitie	71
III	Samenvatting eerste rapportage	74
IV	Overzicht geïnterviewde personen	83
V	Afkortingen	84

Samenvatting en beschouwing

Aanleiding

Op 1 september 2010 is de Wet Maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (mbveo) in werking getreden. De wet regelt enkele wijzigingen in de Gemeentewet, het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht. De burgemeester en de officier van justitie krijgen daarmee (nieuwe) bevoegdheden tot het treffen van maatregelen om voetbalvandalisme en ernstige overlast door groepen en individuen te bestrijden. De wet mbveo is een aanvulling op de al bestaande instrumenten waarover burgemeesters en officieren van justitie beschikken om overlast te bestrijden.

In de volksmond wordt de wet ook wel de ‘voetbalwet’ genoemd. De wet omvat echter meerdere aspecten. Het wetsvoorstel was in eerste instantie bedoeld om groepsoverlast in wijken aan te pakken, zoals in de Diamantbuurt in Amsterdam of Kanaleneiland in Utrecht. Zowel in de Tweede Kamer als in de Eerste Kamer is veel discussie geweest over deze wet. Door verschillende amendementen is de reikwijdte van het wetsvoorstel vergroot. De wet, in haar huidige vorm, is bedoeld om te worden ingezet tegen drie typen overlast:

- structureel ernstige (wijk)overlast;
- voetbalgerelateerde overlast;
- overlast door kinderen onder de twaalf jaar (‘12-minners’).

Bij de behandeling van het wetsvoorstel heeft de Eerste Kamer de wens geuit om vooruitlopend op de evaluatie van de wet te worden geïnformeerd over de toepassing van en de ervaringen met de wet. De minister heeft hierop aangegeven het monitoren van de wet een goede gedachte te vinden en zegde toe in de zomer van 2011 en 2012 te rapporteren aan de Eerste en de Tweede Kamer.

De minister van Veiligheid en Justitie heeft de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (per 1 januari 2012 de Inspectie Veiligheid en Justitie) verzocht om in kaart te brengen hoe de wet in de praktijk wordt toegepast en wat de ervaringen zijn van betrokkenen.

Op 1 juli 2011 heeft de minister het eerste inspectierapport aan de Tweede Kamer aangeboden. Het voorliggende rapport is de tweede rapportage. In deze samenvatting en beschouwing blikt de Inspectie VenJ in vogelvlucht terug op de belangrijkste bevindingen uit haar onderzoek

Onderzoek

In dit onderzoek is inzichtelijk gemaakt hoe de wet mbveo in de praktijk is toegepast. Daarvoor zijn alle arrondissementen en een steekproef van 241 gemeenten bevestigd. Deze steekproef is gebaseerd op gemeentegrootte, gemeenten met een Betaald Voetbalorganisatie (BVO), specifieke praktijkervaringen in bepaalde gemeenten en een selectie van gemeenten die in het kader van de 12-minnersmaatregel relevant zijn. Hiermee komen alle elementen waar de wet op toeziet aan bod, namelijk (wijk) overlast in brede zin, voetbalvandalisme, 12-minners en de aanpak op grond van artikel 141a Wetboek van Strafrecht (strafbaarstelling voorbereidingshandelingen). De respondenten zijn bevestigd door middel van een digitale vragenlijst. Daar waar de wet daadwerkelijk is ingezet, hebben diepte-interviews plaatsgevonden.

Het onderzoek levert een landelijk beeld op van de praktijkervaringen met de wet mbveo en geeft antwoord op de volgende kernvragen:

- Hoe vaak en voor welke doeleinden worden de verschillende instrumenten die de wet biedt ingezet? Ook specifiek, hoe vaak wordt gebruik gemaakt van artikel 172b ('maatregel 12-minners')? En wat zijn de motieven en overwegingen om de wet (niet) in te zetten?
- Op welke wijze verloopt de toepassing van de wet in de praktijk (van dossiervorming tot en met handhaving)? Wat zijn de ervaringen van betrokkenen? Waar loopt men in de praktijk tegenaan? En hoe ervaart men het effect van de maatregelen?

Belangrijkste bevindingen samengevat

De Inspectie VenJ heeft het onderzoek in de geselecteerde gemeenten en alle arrondissementen verricht in de periode van 1 april 2011 tot 11 april 2012. Op basis hiervan constateert de Inspectie VenJ de volgende zaken:

- Van de 153 gemeenten die gereageerd hebben op de vragenlijst, hebben 27 de wet toegepast. Van de elf arrondissementen die hebben gereageerd, zijn dit er zeven. In totaal is de wet 293 keer ingezet, het gaat dan om 213 burgemeestersbevelen en 78 gedragsaanwijzingen. Daarnaast is in twee gevallen gebruik gemaakt van artikel 141a, strafbaarstelling voorbereidingshandelingen. De wet wordt vooral ingezet bij wijkoverlast. In mindere mate bij voetbalvandalisme en evenementen.
- Artikel 172b, de 12-minnersmaatregel, is – net als in eerder onderzoek is geconstateerd – niet ingezet. Het overgrote deel van de gemeenten geeft aan inzet van deze maatregel niet te overwegen. Gemeenten geven aan dat een dergelijke maatregel erg ingrijpend is en dat er andere middelen zijn die effectiever werken. Gemeenten stellen vast dat kinderen die eventueel in aanmerking zouden komen voor een 12-minnersmaatregel, vaak uit een probleemsituatie komen. Dit vergt een andere aanpak waarbij zorg- en hulpverleningstrajecten in hun ogen betere oplossingen zijn.

- Gemeenten en arrondissementen hebben de instrumenten van de wet mbveo inmiddels een plaats gegeven in hun aanpak van overlast. Het is onderdeel geworden van de 'gereedchapskist'. Zij geven aan dat per casus, indien nodig en passend, inzet van de wet zal worden overwogen. Het overgrote deel van de onderzochte gemeenten en arrondissementen heeft de wet nog niet toegepast. Zij menen onder meer dat andere instrumenten, zoals de APV en het noodbevel, voldoende mogelijkheden bieden en makkelijker ingezet kunnen worden.
- De gemeenten en arrondissementen die de wet wel hebben toegepast, stuiten in de praktijk op grotendeels dezelfde knelpunten zoals die in de eerste rapportage zijn opgetekend¹. Het gaat dan om het voldoen aan de voorwaarden om de wet in te kunnen zetten (dossieropbouw), de inspanningen en administratieve lasten die erbij komen kijken en de effectiviteit van de maatregelen.
- De jurisprudentie is in ontwikkeling. Op basis van de uitspraak van de Rechtbank Amsterdam² zijn de kaders om de wet te kunnen inzetten uitgebreid. In tegenstelling tot de rechtelijke uitspraken uit 2011, stelt de rechter nu dat:
 - Feiten voor inwerkingtreding van de wet mogen worden gebruikt ter onderbouwing van het dossier;
 - Deelname aan een ordeverstoring voldoende is om een maatregel op te leggen, het individuele aandeel van een persoon aan de ordeverstoring hoeft niet aangetoond te worden.

Deze ontwikkeling in de jurisprudentie kan een deel van de ervaren knelpunten - bijvoorbeeld daar waar het gaat om het kunnen voldoen aan de voorwaarden - wegnemen.

- De wens bij (vooral) gemeenten is om de wet vaker en breder te kunnen toepassen. Vanwege de genoemde knelpunten wordt dit echter beperkt. De inspanningen die verricht moeten worden wegen niet op tegen de effecten. De grote meerwaarde van de wet mbveo ten opzichte van andere instrumenten wordt in de praktijk dan niet zo ervaren.
- De betrokken partijen ervaren de effectiviteit van de maatregelen per type overlast verschillend. Zo menen zij dat de wet mbveo een goed instrument is om wijkoverlast aan te pakken. Hoewel het arbeidsintensief is om een maatregel toe te passen, zijn de ervaren effecten wel positief. Een overlastgever mag zich immers een tijdje niet meer in het betreffende gebied of in een bepaalde groep begeven. Ook bij evenementen zoals de jaarwisseling ervaart men positieve effecten.
- Bij toepassing van de wet tegen voetbalvandalisme is men kritischer. De wet biedt volgens hen niet de mogelijkheden om snel, flexibel en daadkrachtig op te treden.
- Het blijkt lastig om aan de voorwaarden te voldoen om de wet in het kader van voetbalvandalisme in te zetten. Bovendien is een termijn van drie maanden onvoldoende treffend. In de praktijk gaat het dan om 'slechts' zes thuiswedstrijden en staat het de voetbalvandaal nog vrij om naar uitwedstrijden te gaan.

¹ De samenvatting van de eerste rapportage en de geconstateerde knelpunten zijn opgenomen in bijlage 3

² LJN: BW1140, Rechtbank Amsterdam, AWB 11/3310 GEMWT

Rode draad na twee jaar wet mbveo

De fundamentele knelpunten blijven overeind

De Inspectie VenJ heeft in de periode van 1 september 2010 tot 11 april 2012 bekeken hoe de Wet Maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast in de praktijk is toegepast. In twee rapporten heeft de Inspectie de opvattingen van gemeenten, arrondissementen en de politie opgetekend en de ervaren knelpunten beschreven. Daarbij zijn ook de ervaren effecten in beeld gebracht: hebben de betrokkenen het gevoel dat de wet bijdraagt om overlast te bestrijden?

Het beeld is in twee jaar grotendeels hetzelfde gebleven. Een groot deel van de gemeenten en arrondissementen heeft de wet nog niet toegepast. In principe beschouwt men de wet als een bruikbare aanvulling op het totaalpakket aan maatregelen dat men heeft om overlast te bestrijden.

De gemeenten en arrondissementen die de wet daadwerkelijk hebben toegepast zijn kritischer. Zij ervaren een aantal fundamentele knelpunten als ze de wet willen inzetten. Zoals gezegd vindt men het lastig om te kunnen voldoen aan de voorwaarden om de wet in te kunnen zetten. Dossieropbouw blijft een belangrijk struikelblok. De begrippen 'verstoring van de openbare orde', 'herhaaldelijkheid' en 'ernstige vrees' zijn van toepassing op verschillende typen overlast met een specifiek karakter. Wijk- of jeugdoverlast, voetbalvandalisme of overlast bij evenementen vragen steeds om een andere interpretatie van deze begrippen. De wet maakt dit onderscheid niet. Hierdoor is de wet volgens betrokkenen in de praktijk wel toe te passen op wijkoverlast, in mindere mate op voetbalvandalisme.

De politie-informatie die ten grondslag ligt aan het dossier blijkt vaak niet voldoende om deze begrippen aan te tonen. Het 'individualiseren' en 'concretiseren' van informatie, om een dergelijk maatregel op te kunnen leggen, blijft een leerproces.

Het toepassen van de wet blijkt een arbeidsintensief traject. Het opbouwen van een dossier, het op maat maken van de maatregel en vervolgens de handhaving daarvan kost de betrokkenen veel capaciteit. Aangegeven wordt dat het capaciteitsknelpunt al bij kleinere aantallen wordt ervaren. Als de wens er is om de wet breder en sneller in te zetten, dan zal dit in de praktijk volgens betrokkenen niet haalbaar blijken.

Betrokkenen menen dat de termijnen van de op te leggen maatregelen, niet in verhouding staan tot de inspanningen die daarvoor geleverd moeten worden. Bovendien is een termijn van drie maanden niet effectief genoeg om alle typen overlast aan te pakken, met name als het gaat om het voetbalvandalisme.

Wensen ter verbetering van de wet

Respondenten hebben in dit onderzoek aangegeven waar de knelpunten in de wet mbveo zitten en op welke wijze zij denken dat deze knelpunten opgelost zouden kunnen worden. De burgemeesters van de G4 hebben de minister per brief laten weten wat hun opvattingen over de wet zijn. Ten slotte heeft de Tweede Kamer tijdens de hoorzitting van 26 januari 2012 een groot aantal experts hierover bevroegd. Uiteindelijk zijn de (verbeter)wensen ten aanzien van de wet in twee punten samen te vatten: versoepeling van de inzet en strengere maatregelen.

Versoepeling van de voorwaarden om de wet in te zetten

Betrokkenen hebben de behoefte om de wet sneller en vaker in te zetten. Men wil voortvarend, flexibel en daadkrachtig tegen overlast kunnen optreden. De wettelijke criteria belemmeren dit optreden. Bovendien sluiten deze criteria niet aan bij de verschillende typen overlast in de praktijk. De wens is daarom om de wet zodanig aan te passen dat deze in de praktijk simpeler, sneller en slagvaardiger toegepast kan worden.

Een stap daartoe is om het aspect ‘herhaaldelijkheid’ te bezien. Het dossier moet minimaal twee feiten bevatten. Veel opgepakte overlastgevers – met name bij het voetbalvandalisme – blijken first-offenders te zijn. Met één geregistreerd feit is het dan niet mogelijk om de wet mbveo toe te passen. De vraag wordt gesteld of gedifferentieerd kan worden in de zwaarte van het geregistreerde feit. Zo zou het dan mogelijk moeten zijn om personen die betrokken zijn geweest bij zeer ernstige ongeregelheden – zoals de strandrellen van Hoek van Holland of de Maasgebouwwrellen – meteen een maatregel op basis van de wet mbveo op te leggen, in plaats van te moeten wachten op het tweede feit. Één ernstig feit in plaats van twee ‘normale’ feiten.

Een andere wens is om het principe ‘sta je erbij, dan hoor je erbij’ te hanteren. In een grote groep overlastgevers is het voor de politie lastig om te omschrijven wat de individuele gedragingen van een persoon zijn en wat zijn aandeel is in de groepsoverlast. Aanwezigheid en deelname aan de overlastgevende groep zou volgens betrokkenen voldoende moeten zijn om een maatregel op te leggen. Als een persoon zich niet ontrekt aan de groep – zelfs niet na oproep van de politie – draagt deze bij aan de massaliteit van de overlast door de groep. Immers, het is een keuze van het individu om deel te nemen aan de groep, je kunt ook weglopen.

Inmiddels ontwikkelt de jurisprudentie zich in dit kader. Zo heeft de Rechtbank Amsterdam de uitspraak gedaan dat alleen aangetoond dient te worden dat het individu onderdeel uitmaakt van de overlastgevende groep, het individuele aandeel hoeft niet vast te staan.

Strengere sancties, langere termijnen

Op grond van de wet mbveo kan maximaal een maatregel worden opgelegd van drie maanden (90 dagen). Als het dossier daarna aantoonbaar is dat de ernstige vrees voor verstoring van de openbare orde nog aanwezig is, dan kan de maatregel nog drie keer verlengd worden tot maximaal een jaar. Betrokkenen menen dat deze termijnen langer zouden moeten zijn, met name om overlast bij voetbal (evenementen) effectief aan te kunnen pakken. Een termijn van drie maanden betekent immers dat dit om maximaal zes thuiswedstrijden gaat. En het verbiedt de voetbalvandaal niet om naar uitwedstrijden te gaan. Dit staat niet in verhouding tot de jarenlange stadionverboden die de KNVB en BVO's kunnen opleggen.

Per type overlast en overlastgever zou je volgens betrokkenen een maatregel variërend van één tot twaalf maanden moeten kunnen opleggen. De duur van de termijn moet vanzelfsprekend onderbouwd worden in het dossier. Dit maakt het mogelijk om bijvoorbeeld een voetbalvandaal een heel seizoen een maatregel op te leggen.

Ook kan gedacht worden aan gedifferentieerde termijnen. Dus niet een maatregel voor een periode van 90 aansluitende dagen of drie op eenvolgende maanden, maar verspreid over het jaar. Dit maakt het mogelijk om een voetbalvandaal rondom alle speeldagen voor twee dagen een gebiedsverbod op te leggen (wedstrijddag en de dag ervoor). Je krijgt dan een gebiedsverbod van maximaal 34 keer twee dagen, maximaal 68 dagen³. Hetzelfde zou kunnen gelden voor overlast in het horeca- uitgaansgebied. Uitgaansoverlast vindt overwegend plaats in de avonduren op de 'reguliere' uitgaansavonden donderdag, vrijdag en zaterdag. Je zou een overlastgever op die dagen voor een (half) jaar lang een gebiedsverbod kunnen opleggen van 20:00 uur tot 04:00 uur, totaal 24 uur per uitgaansweekend. Dit maakt het (rekenkundig) een maatregel van 52 keer 24 uur.

Een andere wens betreft het uitbreiden in het kader van voetbalvandalisme van de intergemeentelijke meldingsplicht. Een substantieel deel van de supporters komt uit een andere gemeente dan waar de BVO is gevestigd. De burgemeester kan alleen een meldingsplicht voor overlastgevers uit de eigen gemeente en daarmee dus alleen voor de thuiswedstrijden opleggen. Voor uitwedstrijden in een andere gemeente is voor de uitvoering van de intergemeentelijke meldingsplicht toestemming nodig van de collega-burgemeesters. Dit is een extra administratieve last, zeker als het om veel verschillende gemeenten gaat. Voor een gemeente met een BVO met landelijke aanhang is het bijna niet te doen om met al deze burgemeesters vooraf afstemming te zoeken. De wens is dat de burgemeester een maatregel kan opleggen die voor alle wedstrijden (uit en thuis) van de in zijn gemeente gevestigde BVO geldt.

³ Hiervoor kan natuurlijk ook oefen- en bekerwedstrijden worden gelezen, alsmede Europese wedstrijden.

Men verwachtte een koevoet, maar kreeg een precisie-instrument

Gezien de geconstateerde knelpunten en de verbeterwensen uit het veld, is de rode draad van twee jaar wet mbveo samen te vatten in de metafoor uit de eerste Inspectierapportage. Men verwachtte een 'koevoet', een stevig instrument dat snel en daadkrachtig tegen grote groepen overlastgevers kon worden ingezet. In de praktijk ervaart men het als een 'precisie-instrument' dat alleen kan worden gebruikt tegen een klein aantal notoire overlastgevers.

Men had hoge verwachtingen van de instrumenten die de nieuwe wet zou bieden. Dit hoge verwachtingspatroon was vooral bij de gemeenten aanwezig. Tegelijkertijd had men echter weinig kennis over de inhoud en reikwijdte van de instrumenten die men daadwerkelijk kreeg. Inzet van de wet is immers nooit bedoeld voor grote aantallen en acute gevallen. De wet was er juist voor om ingezet te worden tegen personen die structureel de orde verstoren, met andere woorden, het was ook bedoeld als precisie-instrument.

Geconstateerd kan worden dat de wet – vooral als het gaat om de aanpak van het voetbalvandalisme – niet voldoet aan de behoeftes en verwachtingen van betrokkenen. Een mismatch van vraag en aanbod. De beeldvorming over de wet – en het oordeel dat vervolgens over de wet wordt geveld – wordt voor een belangrijk deel bepaald door de toepassing bij voetbalvandalisme.

Hoewel men andere verwachtingen had van de wet en teleurgesteld is over de toegevoegde waarde bij voetbalvandalisme, ziet men ook nadrukkelijk de positieve kanten van de wet. Voor wijkoverlast en evenementen wordt de wet namelijk wel als bruikbare aanvulling van de gereedschapskist gezien.

De 12-minnersmaatregel wordt als loos instrument gezien. Deze maatregel is in twee jaar tijd niet ingezet en gemeenten betwijfelen of zij dit ooit nog gaan doen. Zij beschouwen het als een 'paardenmiddel' en zien meer in maatregelen in het kader van zorg- en hulpverlening.

Aanbevelingen

De wet verbeteren.....of beter toepassen? Na twee jaar toepassing van de wet blijft de discussie bestaan of de wet veranderd moet worden of niet. Op basis van haar twee rapportages levert de Inspectie VenJ een bijdrage in deze discussie door te stellen dat meerdere wegen tegelijk te bewandelen zijn.

- Allereerst is het nodig dat het beeld over de wet bijgesteld wordt. De wet mbveo is in essentie niet bedoeld om snel, breed en tegen grote groepen personen in te zetten. Dat dit wel de wens is bij met name de gemeenten, is evident. De reikwijdte en toepassingsmogelijkheden van de wet voldoen niet aan de wensen en passen niet bij het beeld dat men (publiekelijk) van de wet heeft. Het is een politieke en juridische afweging of de oplossing is om de eisen van de wet in te zetten te verlagen. Wel noemt de Inspectie VenJ daarbij het spanningsveld tussen het aanpassen van de voorwaarden enerzijds en zorgvuldigheid en proportionaliteit anderzijds.
- Dat laat verder onverlet dat de uitvoering van de wet op aspecten verbeterd kan worden. Op het gebied van dossiervorming bijvoorbeeld is het nodige nog te winnen. Immers, het lukt de ene gemeente of arrondissement wel om een goed dossier op te bouwen, de andere weer niet. Door de wet alleen toe te passen op die gevallen waar de wet in beginsel voor bedoeld is, zou het mogelijk moeten zijn om een dossier goed op te bouwen. Daarnaast dient de politie-informatie (registeren en onttrekken uit systemen) te verbeteren zodat deze meteen opgenomen kan worden in het bestuurlijk of strafrechtelijk dossier. Verder is het van belang dat de informatie-uitwisseling tussen partijen wordt verbeterd. Hierbij moet bekeken worden welke mogelijkheden er zijn om de spanning tussen privacy-regelgeving en informatie-uitwisseling weg te nemen. Zo geeft een aantal gemeenten aan dit met behulp van convenanten te hebben geregeld. Daarmee worden belangrijke hindernissen overwonnen om de wet te kunnen inzetten.
- De andere weg, die tegelijkertijd bewandeld kan worden, is het zoeken naar de variaties in de wet. Op dit moment wordt de wet als generiek instrument ingezet tegen verschillende typen overlast, ieder specifiek van karakter en omvang. De effectiviteit van de inzet van de wet verschilt daarbij sterk. Er zijn positieve ervaringen als het gaat om de toepassing bij wijkoverlast. Blijkbaar passen de voorwaarden en gestelde termijnen goed bij dit type overlast. Bij toepassing van de wet bij voetbalvandalisme wordt de effectiviteit als negatief ervaren en past het instrument niet.
- De Inspectie meent dat de mogelijkheid onderzocht moet worden om de wet meer op de praktijk en de specifieke overlast toepasbaar te maken, zonder daarbij de zorgvuldigheid of proportionaliteit uit het oog te verliezen. De ideeën die vanuit gemeenten, arrondissementen, politie en andere experts zijn opgeworpen – in het

bijzonder het gevarieerd invullen van de begrippen per overlasttype en het gedifferentieerd inzetten van de termijnen – zijn daarbij goede startpunten. De ontwikkeling in de jurisprudentie biedt daarnaast aanknopingspunten.

- Het blijkt dat men de (on)mogelijkheden van de verschillende instrumenten niet in beeld heeft. Men heeft onvoldoende het overzicht van alle bestaande bestuurs-, straf- en civielrechtelijke mogelijkheden (waaronder de wet mbveo) die ze in samenhang kunnen inzetten om verschillende typen overlast te kunnen bestrijden. In 2007 heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de verschillende bevoegdheden en instrumenten op het gebied van openbare orde en veiligheid in kaart laten brengen⁴. Het zou goed zijn om dit, gezien met de wet mbveo en andere recent van kracht geworden wetten en instrumenten, opnieuw onder de aandacht te brengen.

⁴ COT Instituut voor veiligheid en crisismanagement et al., Bestuur, recht en veiligheid: bestuursrechtelijke bevoegdheden voor openbare ordehandhaving en terrorismebestrijding, 1 oktober 2007

1. Context

1.1 Inleiding

Overlast in de publieke ruimte heeft grote invloed op de veiligheidsbeleving van de burger. Pesterijen en intimidatie van buurtbewoners, vernielingen in de wijk, straatterror, voetbalvandalisme, uitgaansgeweld, drugsoverlast, dierenrecht-extremisme... een kleine bloemlezing van zaken die dagelijks in de kranten staan. Denk daarbij ook aan de incidenten die hebben plaatsgevonden in steden als Gouda en Culemborg.

Het veiligheidsgevoel van de burger wordt in belangrijke mate beïnvloed door lokale leefomstandigheden en de directe leefomgeving. Bestrijding van overlast is daarmee primair een lokale aangelegenheid. Immers, het zijn de lokale overheden die dicht op de problematiek zitten en maatwerk kunnen leveren. Gemeenten hebben de regierol bij het vormgeven van hun veiligheidsbeleid. Ook zijn zij mede-uitvoerder, samen met veiligheidspartners als de politie, het Openbaar Ministerie (OM), de reclassering en de maatschappelijke instellingen. De rijksoverheid heeft een rol bij het faciliteren van de lokale overheden door het beschikbaar stellen van (aanvullende) instrumenten en middelen.

Sinds 1 september 2010 is de Wet Maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (wet mbveo) een van die instrumenten. De burgemeester en de officier van justitie krijgen daarmee extra bevoegdheden voor het handhaven van de openbare orde, respectievelijk de vervolging van strafbare feiten, in relatie tot ernstige structurele overlast van groepen en individuen. De bevoegdheden richten zich op het (vroegtijdig) doorbreken van het overlastgevend gedrag. Zij kunnen op basis van deze wet preventieve maatregelen treffen om ernstige overlast en voetbalvandalisme door groepen en individuen te bestrijden. De wet is een aanvulling op de al bestaande instrumenten waarover burgemeesters en officieren van justitie beschikken bijvoorbeeld op basis van de Gemeentewet, de Politiewet 1993, de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) of het Wetboek van Strafrecht (WvSr).

Bij de behandeling van het wetsvoorstel heeft de Eerste Kamer de wens geuit om vooruitlopend op de evaluatie van de wet te worden geïnformeerd over de toepassing van en de ervaringen met de wet. De minister heeft hierop aangegeven het monitoren van de wet een goede gedachte te vinden en zegde toe in de zomer van 2011 en 2012 te rapporteren aan de Eerste en de Tweede Kamer.

De minister van Veiligheid en Justitie heeft de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (per 1 januari 2012 Inspectie Veiligheid en Justitie) verzocht om in kaart te brengen hoe de wet in de praktijk wordt toegepast. Hoe vaak worden de instrumenten uit de wet ingezet? Hoe verloopt het uitvoeringsproces? Wat zijn de ervaringen van betrokkenen? En waar zitten de knelpunten?

Op 1 juli 2011 heeft de minister het eerste inspectierapport aan de Tweede Kamer aangeboden. Het voorliggende rapport is de toegezegde tweede rapportage. Beide inspectierapportages worden betrokken bij de wetsevaluatie.

1.2 Het onderzoek

1.2.1 Onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is om de praktijkervaringen met de wet mbveo in kaart te brengen. De centrale vraagstelling in het onderzoek luidt daarom: 'Op welke wijze wordt de wet mbveo in de praktijk toegepast?' Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden, komen onderstaande deelvragen aan bod:

- Hoe vaak en voor welke doeleinden worden de verschillende instrumenten die de wet biedt ingezet? Ook specifiek, hoe vaak wordt gebruik gemaakt van artikel 172b Gemeentewet ('maatregel 12-minners')? En wat zijn de motieven en overwegingen om de wet (niet) in te zetten?
- Op welke wijze verloopt de toepassing van de wet in de praktijk (van dossiervorming tot en met handhaving)? Wat zijn de ervaringen van betrokkenen? Waar loopt men in de praktijk tegenaan? En hoe ervaart men het effect van de maatregelen?

1.2.2 Afbakening

Voordat wordt ingegaan op de onderzoeksmethodiek, wordt eerst de afbakening van de rapportage toegelicht. Want hoe verhouden de twee inspectierapportages zich tot elkaar en hoe zit het met de wetsevaluatie?

Zoals in de inleiding gezegd is heeft de minister toegezegd de wet te laten evalueren. Vooruitlopend op de wetsevaluatie is in de Eerste Kamer de wens geuit om tussentijds de vinger aan de pols te houden en daarover te worden geïnformeerd. Daarom rapporteert de Inspectie OOV in 2011 en in 2012 over hoe de wet in de praktijk wordt toegepast en wat daarbij de ervaringen van betrokkenen zijn. De bevindingen van beide rapportages worden betrokken bij de wetsevaluatie. De start van de evaluatie stond gepland voor september 2012. Mede naar aanleiding van een aantal voetbalgerelateerde incidenten (zie paragraaf 1.3.3) heeft de minister besloten om de evaluatie te vervroegen en deze in juni 2012 te laten afronden. De wetsevaluatie bouwt voort op de resultaten van de twee inspectierapportages.

Tussen de twee inspectierapportages is een onderscheid te maken. De eerste rapportage volgde een klein jaar na inwerkingtreding van de wet. De verwachting was bij het opzetten van het onderzoek dat gemeenten en arrondissementen in die periode nog niet massaal gebruik zouden maken van de instrumenten uit de wet. De ervaring leert immers dat men eerst moet ‘wennen’ aan nieuwe beschikbare instrumenten. In de praktijk is dit ook zo gebleken. Deze eerste rapportage had daarom een kleinschalig karakter en is een verzameling van opvattingen en eerste praktijkervaringen.

De tweede rapportage volgt weer een jaar later. De verwachting is dat gemeenten en arrondissementen tijd hebben gehad om te wennen aan de wet. Dat maakt het opportuun om het tweede onderzoek grootschaliger op te zetten zodat een landelijk beeld van de verschillende praktijkervaringen opgeleverd kan worden.

1.2.3 Onderzoeksmethodiek en verantwoording

De Inspectie VenJ heeft voor haar onderzoek verschillende methoden gebruikt om informatie te verzamelen. Er is voor gekozen gericht te kijken naar de praktijkervaringen van gemeenten en arrondissementen die de wet mbveo hebben toegepast. De rapportage vormt daarom een verzameling van opvattingen en praktijkervaringen. Allereerst heeft de Inspectie VenJ met gemeenten en arrondissementen gesproken die de wet hebben ingezet. Er zijn interviews gehouden met partijen die bij de voorbereiding en de uitvoering zijn betrokken. Dat zijn in eerste instantie de gemeenten en het OM geweest, maar ook ketenpartners zoals politie, Betaald Voetbal Organisaties (BVO) en de Koninklijke Nederlandse Voetbalbond (KNVB).

Daarnaast hebben alle negentien arrondissementen en een steekproef van 241 gemeenten een digitale vragenlijst ontvangen waarin zij hun ervaringen konden weergeven. De selectie van gemeenten is gebaseerd op de gemeenten uit de steekproef van het eerste onderzoek⁵, aangevuld met een evenredige verdeling van middelgrote en kleinere gemeenten, zodat een landelijk beeld is te schetsen. Omdat dezelfde gemeenten uit het eerste onderzoek weer zijn bevroegd, is het mogelijk om (eventueel) vergelijkingen te trekken. Is er voortgang geboekt op de knelpunten? Tien arrondissementen en 153 gemeenten hebben gereageerd en de vragenlijst compleet ingevuld, waardoor de respons op 63% komt. Dit geeft een betrouwbaar beeld van hoe de wet in Nederland wordt toegepast.

Ten slotte heeft de Inspectie VenJ literatuuronderzoek verricht, een media-analyse uitgevoerd en de (politiek-bestuurlijke) actualiteiten gevolgd. De wet mbveo is een gevoelig onderwerp waar het nodige over is geschreven en gezegd. Deze noties zijn meegenomen in het onderzoek.

⁵ De selectie uit het eerste onderzoek was gebaseerd op de grote steden (de G4 en de G32), gemeenten met een BVO, specifieke praktijkgevallen in bepaalde gemeenten en een passende selectie van gemeenten die in het kader van de 12-minnersmaatregel relevant zijn.

1.2.4 Opzet rapportage

Allereerst wordt in de rapportage de theorie besproken. Hoe is de wet tot stand gekomen? Waar is de wet voor bedoeld, welke instrumenten biedt zij en welke stappen moet je nemen om ze te kunnen inzetten? Vervolgens gaat het hoofdstuk 'Onderzoeksbevindingen' in op de vraag hoe vaak en voor welke doeleinden de verschillende instrumenten zijn ingezet. Na een cijfermatig overzicht en het bespreken van de overwegingen om de wet (al dan niet) in te zetten, wordt per processtap ingegaan op praktijkervaringen die zijn opgedaan in gemeenten en arrondissementen. Daarbij worden steeds de belangrijkste bevindingen uit het eerste inspectieonderzoek uit 2011 aangehaald.

1.3 De wet nader bekeken

1.3.1 Ontstaansgeschiedenis

Voordat nader wordt ingegaan op de mogelijkheden en instrumenten die de wet biedt, is het goed om eerst de ontstaansgeschiedenis te schetsen. In de volksmond staat de Wet 'Maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast' beter bekend als 'de voetbalwet' of 'de overlastwet'. Een korte terugblik op de totstandkoming van de wet plaatst een en ander in het juiste perspectief. Het bestrijden van overlast en voetbalvandalisme zijn belangrijke politieke en maatschappelijke thema's. Het wetgevingstraject heeft de nodige voeten in aarde gehad. Dat blijkt uit de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede en Eerste Kamer, en de brede discussie die in media en maatschappij heeft plaatsgevonden – en nog steeds plaatsvindt.

Parlementaire behandeling van de wet

Het wetsvoorstel was in eerste instantie bedoeld om groepsoverlast in wijken aan te pakken. Het gaat dan vooral om het bestrijden van wijkoverlast zoals in de Diamantbuurt in Amsterdam of in Ondiep en Kanaleneiland in Utrecht. In 2002 startte het toenmalige kabinet het veiligheidsprogramma 'Naar een veiliger samenleving'. Onderdeel daarvan was het projectplan 'Veiligheid begint bij voorkomen 2008-2010' waarin de ambitie '*vermindering van criminaliteit en overlast in het publieke domein met 20 tot 25 procent*' is verwoord. Om deze vermindering te bewerkstelligen is vervolgens het 'Actieplan Overlast en Verloedering' opgesteld. Dit actieplan bevat maatregelen om overlast en verloedering tegen te gaan. Eén van die maatregelen is het versterken van het bestuurlijk en strafrechtelijk instrumentarium, waarvan de wet mbveo een voorbeeld is. In 2007 hebben de toenmalige ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en van Justitie het wetsvoorstel voorbereid.

In dezelfde periode speelde de stevige maatschappelijke discussie over de noodzaak van een Nederlandse Voetbalwet – naar analogie van de Engelse Voetbalwet – om voetbalvandalisme effectief aan te pakken. Belanghebbenden hadden de wens geuit voor een voetbalwet waarmee voetbaloverlast stevig kon worden aangepakt. De KNVB heeft in 2007 het initiatief genomen om samen met juristen en universiteiten een wetsvoorstel te maken, de zogenoemde ‘Voetbalevenementenwet’. Doel van deze nieuwe wet zou volgens hen moeten zijn om de groep hardnekkige hooligans aan te pakken. En dan vooral de leidende figuren die op de achtergrond de rellen regisseren, maar niet kunnen worden op- of aangepakt. De loopjongens die voorop staan zijn immers duidelijk zichtbaar, worden opgepakt en krijgen (veelal) meteen een stadionverbod van de KNVB.

Mede onder invloed van een aantal grote voetbalincidenten – waaronder de rellen met Feyenoord-supporters in de Franse stad Nancy – hebben de Tweede Kamerleden Zijlstra (VVD), Spekman (PvdA) en Atsma (CDA) dit initiatief overgenomen. Dit voorstel is vervolgens verwerkt in het initiële wetsvoorstel en het resultaat is aangeboden aan de Raad van State. De opmerkingen van de Raad van State werden verwerkt waarna het wetsvoorstel in het voorjaar van 2008 is aangeboden aan de Tweede Kamer. Bij de behandeling in de Tweede Kamer is vervolgens een aantal amendementen ingediend – en aangenomen – dat het wetsvoorstel verder wijzigt. Zo krijgt het aspect bestrijding van overlast van jongeren onder de twaalf jaar aandacht (artikel 172b Gemeentewet) en wordt de voorbereiding van openlijke geweldpleging strafbaar gesteld (artikel 141a WvSr). Op 7 april 2009 neemt de Tweede Kamer het wetsvoorstel aan.

Wat is begonnen als wetsvoorstel ter beteugeling van groepsoverlast in wijken, is door verschillende amendementen uitgebreid. Hierdoor is de reikwijdte van het wetsvoorstel vergroot. Samengevat is de wet nu bedoeld om te worden ingezet tegen drie typen overlast:

- structureel ernstige (wijk)overlast;
- voetbalgerelateerde overlast;
- overlast door kinderen onder de twaalf jaar (‘12-minners’).

Na de zomer van 2009 is het wetsvoorstel vervolgens behandeld in de Eerste Kamer. Bij de behandeling werd de discussie vooral gevoerd op twee aspecten:

- Wat is het nut en de noodzaak van artikel 172b Gemeentewet, de ‘maatregel 12-minners’?
- Is de wet streng genoeg om het voetbalvandalisme aan te pakken? Zo nee, kunnen elementen van de Engelse ‘Football Spectators Act’ worden overgenomen?

De meningen in de Eerste Kamer waren hierover verdeeld. Een deel vond de wet niet ver genoeg gaan, bijvoorbeeld als het gaat om de bevoegdheden om voetbalvandalisme daadkrachtig aan te pakken. Een ander deel vond de wet juist te streng. Het gaat immers om vrijheidsbeperkende maatregelen en is daarmee vrij ingrijpend. Ook waren er zorgen over de privacy. Het CDA diende daarop twee moties in waarin de minister

werd gevraagd bij de wetsevaluatie in te gaan op enerzijds het nut en de noodzaak van artikel 172b Gemeentewet⁶ en anderzijds de vraag of het wetsvoorstel voldoende instrumenten biedt ter beteugeling van voetbaloverlast⁷. En zo nee, of elementen van de Engelse voetbalwet moeten worden opgenomen. De minister zegde dit vervolgens toe, waarna het wetsvoorstel op 7 juli 2010 werd aangenomen en de wet op 1 september 2010 in werking is getreden. Tevens zegde de minister toe om de toepassing van de wet tussentijds te monitoren. Hij heeft de Inspectie VenJ gevraagd hier onderzoek naar te doen en in 2011 en 2012 te rapporteren.

1.3.2 Eerste Inspectierapportage wet mbveo 2011

Bevindingen op hoofdlijnen

In de zomer van 2011 heeft de Inspectie VenJ⁸ haar eerste onderzoek naar de toepassing van de wet mbveo opgeleverd. Het onderzoek werd onder 53 geselecteerde gemeenten en alle arrondissementen verricht in de periode van 1 september 2010 tot 1 april 2011. Dit leverde een eerste algemene beeld over de toepassing van de wet mbveo. Op basis hiervan stelde de Inspectie VenJ de volgende punten vast:

- Gemeenten en arrondissementen zien de instrumenten uit de wet in eerste instantie als een aanvulling op het totaalpakket aan maatregelen om overlast te kunnen aanpakken. Zij bekijken of zij gebruik willen maken van de instrumenten uit de wet en onderzoeken vervolgens op welke wijze zij dit kunnen doen.
- Gemeenten en arrondissementen die de wet daadwerkelijk hebben ingezet, stuiten op een aantal knelpunten⁹. Deze zijn soms praktisch, soms fundamenteeler van aard. Vanwege deze knelpunten ziet men soms af van inzet van de wet mbveo en wordt teruggegrepen naar bestaande instrumenten, zoals de Algemeen Plaatselijke Verordening (APV) en het noodrecht.
- De wet mbveo is bij de onderzochte gemeenten en arrondissementen in totaal 58 keer ingezet, waarvan 44 burgemeestersbevelen en veertien gedragsaanwijzingen. Tien gemeenten en vier arrondissementen hebben de wet toegepast tegen wijkoverlast, voetbalvandalisme en overlast rond evenementen.
- Vier keer is een zaak voor de rechter gekomen. In drie van de vier gevallen heeft de rechter de maatregel geschorst. Daarbij is steeds de belangrijkste motivering dat het dossier onvoldoende concreet en compleet is om een maatregel te kunnen opleggen. De aspecten 'ordeverstoring', 'herhaaldelijkheid', 'ernstige vrees' evenals de onderbouwing van de noodzaak om een dergelijke maatregel op te leggen, werden volgens de rechter onvoldoende aangetoond.

⁶ Motie Dölle c.s., voorgesteld 29 juni 2010, Kamerstuk 31467 H

⁷ Motie Dölle c.s., voorgesteld 29 juni 2010, Kamerstuk 31467 I

⁸ Toen nog als de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid. Per 1 januari 2012 de Inspectie Veiligheid en Justitie.

⁹ Een overzicht van deze knelpunten, alsmede de gehele samenvatting van de eerste rapportage, is opgenomen in bijlage 3

- Artikel 172b Gemeentewet, de bestuurlijke maatregel om overlast door 12-minners aan te pakken, is door de gemeenten uit het onderzoek niet ingezet. Gemeenten zijn vooralsnog terughoudend over het inzetten van de maatregelen die de wet op dit terrein biedt. Zowel gemeenten als hulpverlening geven aan eerst alle andere mogelijke maatregelen op het gebied van zorg en onderwijs in te zetten alvorens een dergelijk vergaand middel wordt aangewend.
- Bij de toepassing van de wet is er bij betrokken partijen onduidelijkheid over de reikwijdte van de wet. Er bestaan verschillende beelden en verwachtingen. De wet is bedoeld voor een kleine groep hardnekkige overlastgevers die structureel ernstige overlast veroorzaken. Bij een aantal betrokkenen leeft echter het beeld – én de wens – de wet breed in te kunnen zetten tegen allerlei typen overlast en tegen grote groepen overlastgevers.
- De betrokken partijen ervaren de effectiviteit van de maatregelen per type overlast verschillend. Met toepassing van de wet bij wijkoverlast en evenementen heeft men positieve ervaringen. Men twijfelt echter of de wet bijdraagt om voetbalvandalisme daadkrachtig aan te pakken.

Uit het eerste onderzoek bleek dat betrokkenen over het algemeen hoge verwachtingen hadden van de wet. Men zag de instrumenten die de wet biedt als welkome aanvulling op het bestaand instrumentarium. Men grijpt graag middelen aan die helpen bij het bestrijden van ernstige overlast. Driekwart van de ondervraagden gaf daarbij aan voornemens te zijn om de wet in te zetten. De meerwaarde werd vooral gezien in het feit dat de burgemeester en de officier van justitie nu sneller kunnen optreden. Een ander sterk punt van de wet was volgens gemeenten dat de wet de mogelijkheid biedt om maatregelen op het niveau van het individu op te leggen, in plaats van een hele groep te treffen. Er is sprake van maatwerk en een persoonsgerichte aanpak. De signaalfunctie van een maatregel is hierbij ook van belang. Per individueel geval wordt bekeken of elementen uit de wet kunnen worden gebruikt. Voor het OM lag de toegevoegde waarde verder in het feit dat een verdachte vooruitlopend op de strafzaak een maatregel kan worden opgelegd.

De gemeenten en arrondissementen die de wet in de praktijk hadden ingezet, waren kritischer. Zij stuitten op soms praktische, soms fundamentele knelpunten bij de toepassing van de wet. Deze knelpunten hadden vooral te maken met de strenge voorwaarden om de wet te kunnen inzetten, de inspanningen en administratieve lasten die erbij komen kijken en de effectiviteit van de maatregelen.

De Inspectie VenJ constateerde daarbij dat een belangrijk deel van de ervaren knelpunten zijn oorzaak vond in de verschillende – en soms hoge – verwachtingen en beelden van de wet. Men verwachtte een ‘koevoet’, een stevig instrument dat tegen grote groepen overlastgevers kon worden ingezet. In de praktijk bleek het een ‘precisiegereedschap’ dat alleen kan worden gebruikt tegen een klein aantal notoire

overlastgevers. Vanuit dat perspectief beschouwde een deel van de betrokkenen de wet niet streng genoeg en werd de toegevoegde waarde ten opzichte van het bestaande instrumentarium betwijfeld. De kritiek richtte zich vooral op het voetbaldeel van de wet.

Kabinetsreactie

De minister heeft het rapport van de Inspectie VenJ op 1 juli 2011, vergezeld met zijn beleidsreactie, aangeboden aan de Tweede Kamer. Daarbij gaat hij in op de geconstateerde knelpunten. In zijn brief¹⁰ geeft hij het volgende aan:

‘De wet mbveo heeft een preventief doel en bevat een maximering van de duur van de maatregelen. Zowel de burgemeester als de officier van justitie kunnen hun maatregelen voor ten hoogste een jaar opleggen. Gebruikers zouden het liefst maatregelen willen treffen voor een langere periode dan de wettelijk toegestane termijn van drie maanden en in een enkel geval zelfs ook langer dan het wettelijk toegestane maximum van een jaar. Een dergelijke vrijheidsbeperking is aan de rechter, bijvoorbeeld door het opleggen van voorwaarden bij een voorwaardelijke straf. Ook het wetsvoorstel rechterlijke vrijheidsbeperkende maatregelen kent sanctiemogelijkheden met een langere duur (Kamerstukken I 2010/2011, 32551, A).

Daarnaast doen zich bij de bestrijding van voetbalvandalisme verhoudingsgewijs vaker situaties voor waarin onmiddellijk optreden noodzakelijk is. De wet vergt echter zorgvuldige dossieropbouw zoals ook voorgestaan wordt in de implementatie van Hooligans in Beeld II. Indien hieraan is voldaan biedt dit - samen met het onlangs vastgesteld Kader voor beleid Voetbal en Veiligheid (Kamerstukken II 2010/2011, 25232, nr. 57) - goede mogelijkheden voor een harde aanpak van de notoire hooligans.

De wet is een aanvulling op de al bestaande instrumenten waarover burgemeesters en officieren van justitie beschikken om aanhoudende overlast van groepen of ‘losse’ individuen c.q. herhaalde strafbare feiten die de openbare orde ernstig verstoren, te bestrijden. De aanvulling richt zich vooral op de aanpak van een aanwijsbaar en beperkt aantal personen. Dit verklaart deels de ervaren knelpunten die zijn oorzaak vinden in de verschillende - en soms hoge - verwachtingen en beelden van de wet.’

De minister gaf verder aan een goede en zorgvuldige toepassing van de wet te willen ondersteunen door kennis en ervaringen uit te wisselen. In samenwerking met de Inspectie VenJ en het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) is in het najaar van 2011 een symposium over de wet mbveo georganiseerd. Daarnaast heeft de minister expertise vanuit zijn ministerie beschikbaar gesteld. Verdere acties zijn afhankelijk van de uitkomsten van het tweede inspectieonderzoek en de wetsevaluatie.

¹⁰ ‘Beleidsreactie op rapport IOOV Wet Maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast ‘toepassing in de praktijk’, 1 juli 2011, Kamerstuk 25232 nr. 58

1.3.3 Ontwikkelingen

Kort na het uitbrengen van de eerste rapportage heeft een aantal forse voetbalgerelateerde incidenten plaatsgevonden. De bestorming van het Maasgebouw Feyenoord (17 september 2011), rellen na afloop van NEC-Vitesse (16 oktober 2011) en de rellen na FC Utrecht-FC Twente (4 december 2011). Dit heeft de discussie over de wet mbveo – in zijn hoedanigheid als ‘de voetbalwet’ – weer doen oplaaieren. Verschillende Kamerleden hebben de minister kritische vragen gesteld of hebben aangekondigd met een alternatief wetsvoorstel voetbalwet te komen.

Per brief¹¹ informeerde de minister de Tweede Kamer over de recente incidenten en lichtte daarbij zijn geïntensiveerde aanpak om voetbalvandalisme te bestrijden toe. Deze aanpak bestaat uit drie elementen:

1. *Versterking van de operationele aanpak van burgemeesters, KNVB en BVO*

Onder voorzitterschap van het ministerie nemen vertegenwoordigers van gemeenten, politie, OM, KNVB en het Auditteam Voetbal en Veiligheid deel aan de ‘Regiegroep Voetbal en Veiligheid’. De Regiegroep heeft de opdracht een ‘Landelijk actieplan Voetbal en Veiligheid’ op te stellen. Het Landelijk actieplan Voetbal en Veiligheid bevat concrete acties voor de korte en middellange termijn, die leiden tot het terugdringen van crimineel gedrag, overlast en onveiligheid rondom het betaalde voetbal. Het actieplan is op 8 februari 2012 gepresenteerd. Een onderdeel van het actieplan is het project Hooligans in Beeld. Vanaf 2012 moet elk korps zijn top10-hooligans bijhouden. Eind 2011 moet elk korps een top10 aanleveren, zodat vanaf 2012 het project een reguliere werkwijze wordt.

2. *Vervroegde evaluatie Wet Maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast*

De start van de wetsevaluatie stond gepland voor september 2012, maar is nu naar voren gehaald en in januari 2012 gestart. In de evaluatie wordt gekeken naar de werking van de wet in totaliteit, maar zal specifiek ingaan op de werking van de wet bij de aanpak van het voetbalvandalisme. Aan de hand van de uitkomsten van de evaluatie wordt bekeken met welke maatregelen de (toepassing van de) wet mbveo kan worden verbeterd. De resultaten van de tweede monitor van de Inspectie VenJ worden betrokken bij de evaluatie.

3. *Zwaardere strafrechtelijke aanpak*

Het lokaal bestuur, het OM en de BVO's zullen de mogelijkheden moeten bezien om bestuurs-, straf- en civielrechtelijke sancties te combineren om zo de daders hard aan te pakken. Daarnaast zal uit de wetsevaluatie moeten blijken of er aanvullende maatregelen op strafrechtelijk gebied nodig zijn.

¹¹ ‘Aanpak voetbalvandalisme’, 21 december 2011, Kamerstuk 25232 nr. 59

Op 26 januari 2012 heeft de Tweede Kamer een rondetafelgesprek georganiseerd. Daarbij werden verschillende experts uit het veld bevroegd naar hun ervaringen bij de toepassing van de wet, specifiek tegen het voetbalvandalisme.

1.4 Toepassing van de wet: de theorie

1.4.1 Overzicht nieuwe instrumenten

Overzicht wetswijzigingen

De wet mbveo is geen zelfstandige wet, maar het gaat om toevoegingen van artikelen aan de Gemeentewet, het Wetboek van Strafrecht (WvSr) en het Wetboek van Strafvordering (WvSv). Om precies te zijn wordt de Gemeentewet gewijzigd met artikel 172a en 172b. In het WvSr gaat het om de artikelen 141a en 184a en in het WvSv om artikel 509hh¹².

Overzicht wetswijzigingen

Gemeentewet	
Artikel 172a	Gebiedsverbod, groepsverbod en meldingsplicht.
Artikel 172b	Bevel naar ouders/verzorgers 12-minners.

Wetboek van Strafrecht	
Artikel 141a	Strafbaarstelling van het verschaffen van gelegenheid, middelen of inlichtingen tot het plegen van geweld tegen personen of goederen.
Artikel 184a	Strafbaarstelling overtreding gedragsaanwijzing in verband met vrees voor ernstig belastend gedrag van de verdachte jegens personen (bijvoorbeeld een getuige of slachtoffer van het misdrijf).

Wetboek van Strafvordering	
Artikel 509hh	Gedragsaanwijzing door de officier van justitie inhoudende een gebiedsverbod, contactverbod, meldingsplicht of het zich doen begeleiden bij hulpverlening.

¹² De wetteksten zijn te vinden in bijlage 1

De wet mbveo biedt aanvullende bestuurlijke instrumenten aan de burgemeester en strafrechtelijke instrumenten aan de officier van justitie. Hieronder volgt een beschrijving van deze nieuwe bevoegdheden.

De burgemeester is verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid in zijn gemeente. Het OM is verantwoordelijk voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. De bevoegdheden van de burgemeester en van de officier van justitie op basis van de wet mbveo hebben een overlap. Om die reden is afstemming tussen beide partijen bij inzet van een maatregel van groot belang. De politie speelt zowel voor het bestuur als voor het OM een belangrijke rol.

Burgemeester

De burgemeester kan aan personen die herhaaldelijk individueel of in groepsverband de openbare orde hebben verstoord of daarbij een leidende rol hebben gehad, bij ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde een bevel geven. Dit betekent dat de burgemeester op grond van artikel 172a Gemeentewet de overlastgever een langdurig gebiedsverbod, een meldingsplicht of een groepsverbod kan opleggen. Deze maatregelen kunnen voor de duur van maximaal drie maanden worden opgelegd. De bevelen kunnen drie keer worden verlengd (elke keer voor de duur van ten hoogste drie maanden) en dus in totaal voor de duur van een jaar gelden.

Tevens kan de burgemeester op grond van artikel 172b Gemeentewet een bevel opleggen aan ouders van een minderjarige beneden de leeftijd van twaalf jaar. Dit bevel kan inhouden dat de ouders ervoor moeten zorgen dat hun kind zich niet bevindt in, of in de omgeving van, bepaalde objecten of bepaalde delen van de gemeente. Daarnaast kan het zijn dat de minderjarige zich op bepaalde dagen gedurende een aangeven tijdvlak niet mag bevinden op voor het publiek toegankelijke plaatsen, tenzij de minderjarige wordt begeleid door een persoon die het gezag over hem uitoefent. Deze maatregel kan ten hoogste drie maanden gelden. Er is geen verlenging mogelijk.

Overzicht bestuurlijke maatregelen wet mbveo

Bestuurlijke maatregel	Wat houdt het in?
Groepsverbod	Overlastgever mag zich niet in bepaalde delen van de gemeente begeven met meer dan drie andere personen.
Gebiedsverbod	Overlastgever mag zich niet in bepaalde delen van de gemeente bevinden.
Meldingsplicht	Overlastgever moet zich op bepaalde tijdstippen melden op voorgeschreven plaatsen. Deze maatregel kan ook in combinatie met een gebiedsverbod worden opgelegd.
12-minnersmaatregel	De 12-minner mag zich niet op bepaalde plaatsen in de gemeente bevinden – eventueel begrensd in een tijdsvak ('avondklok') – tenzij deze wordt begeleid door een ouder of voogd.

De burgemeester moet deze bevelen zelf opleggen, het mandateren van deze bevoegdheden is niet toegestaan. In de Memorie van Toelichting staat verder dat de bevoegdheden preventief zijn bedoeld voor herhaaldelijke vormen van overlast in geval van ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde. Dat veronderstelt een bepaalde voorzienbaarheid. Daarom zijn de maatregelen volgens de wet mbveo feitelijk niet geschikt om bij een zich acuut manifesterend openbare ordeprobleem in te zetten. Hiervoor blijven de APV, bestuurlijk ophouden en het noodrecht (artikelen 172, 175-176a Gemeentewet) de meest geëigende instrumenten.

De burgemeester kan de bevoegdheden primair inzetten voor het eigen grondgebied. Soms kan het echter ook nodig zijn om een maatregel op te leggen aan een individu uit een andere gemeente. Met de wet mbveo is het mogelijk om de maatregelen uit de wet aan personen uit een andere gemeente op te leggen, met uitzondering van de meldingsplicht. Hiervoor is medewerking van de collega-burgemeester nodig. De wet mbveo biedt de mogelijkheid tot een intergemeentelijke meldingsplicht. Een burgemeester die deze maatregel wil opleggen, verzoekt de burgemeester van de gemeente waaruit het individu afkomstig is de meldingsplicht op te leggen en uit te voeren op zijn grondgebied.

Om het concreet te maken een voorbeeld. Voetbalvandalen zijn niet altijd woonachtig in de gemeente van de voetbalclub die zij aanhangen. Wil de burgemeester van een BVO-gemeente voorkomen dat een voetbalvandaal naar zijn gemeente afreist, dan moet hij in overleg treden met de burgemeester van de gemeente waaruit het bepaalde individu afkomstig is. De maatregel (meldingsplicht) wordt opgelegd door de burgemeester van de BVO-gemeente. De burgemeester van de gemeente waar het individu vandaan komt kan, op verzoek van de burgemeester van de BVO-gemeente, een meldingsplicht uitvoeren.

Officier van justitie

De officier van justitie kan op grond van artikel 509hh WvSv, in het kader van de strafrechtelijke vervolging, aan de verdachte een gedragsaanwijzing opleggen. Het gaat om een gebiedsverbod, een contactverbod, een meldingsplicht of een begeleidingverplichting (artikel 509hh WvSv). Deze gedragsaanwijzingen kunnen voor maximaal 90 dagen worden opgelegd. De duur kan worden verlengd met maximaal drie keer 90 dagen.

Daarnaast is artikel 141a aan het WvSr toegevoegd. Dit artikel stelt het opzettelijk verschaffen van gelegenheid, middelen of inlichtingen tot het plegen van geweld tegen personen of goederen strafbaar. Afspraken die hooligans bijvoorbeeld maken via internet of per SMS zijn als een zelfstandige en strafwaardige handeling aangemerkt.

Bij het OM moet er altijd sprake zijn van een strafbaar feit dat is gepleegd door de verdachte alvorens de wet kan worden ingezet. Met deze bevoegdheden hoeft de strafrechtelijke afdoening van het strafbare feit door de rechter niet te worden afgewacht, maar kan in afwachting daarvan al worden opgetreden. Een gedragsaanwijzing is bedoeld voor verdachten die bij herhaling strafbare feiten plegen die de openbare orde verstoren.

Overzicht gedragsaanwijzingen wet mbveo

Gedragsaanwijzing	Wat houdt het in?
Gebiedsverbod	Verdachte mag zich niet ophouden in een bepaald gebied.
Contactverbod	Verdachte moet zich onthouden van contact met een bepaald persoon of bepaalde personen.
Meldingsplicht	Verdachte moet zich op bepaalde tijdstippen melden bij de daartoe aangewezen opsporingsambtenaar.
Zorgbegeleiding	Verdachte moet zich doen begeleiden bij hulpverlening die van invloed kan zijn ter voorkoming van het plegen van verdere strafbare feiten door de verdachte.

Samenlooptregeling

Om te voorkomen dat de burgemeester en de officier van justitie beiden eenzelfde maatregel opleggen, is er een samenlooptregeling opgenomen in de wet. Deze regeling houdt in dat indien de officier van justitie een gedragsaanwijzing in de vorm van een gebiedsverbod heeft gegeven, de burgemeester aan diezelfde ordeverstoorder geen gebieds- of groepsverbod mag opleggen voor hetzelfde gebied.

Op lokaal niveau kunnen de burgemeester en de officier van justitie over hun gezamenlijke optreden afspraken maken en beleid opstellen. Veelal zal het er in de praktijk op neer komen dat de burgemeester contact opneemt met de officier voordat hij een bevel geeft. Omgekeerd geldt dat de officier de burgemeester informeert indien hij een gedragsaanwijzing geeft of intrekt. Dit is van belang omdat het optreden van de officier van invloed is op de handhaving van de openbare orde door de burgemeester.

De samenloopregeling geldt dus alleen als het gaat om hetzelfde gebied. Indien de officier een gebiedsverbod heeft opgelegd aan een ordeverstoorder voor een bepaald gebied, dan kan de burgemeester wel een gebieds- of groepsverbod opleggen voor een ander deel van de gemeente.

Overtreding

Het overtreden van bevelen van de burgemeester en gedragsaanwijzingen van de officier van justitie is strafbaar op grond van artikel 184 WvSr. Overtredingen van gedragsaanwijzingen in verband met ernstig belastend gedrag van een verdachte jegens personen zijn strafbaar op grond van het nieuwe artikel 184a WvSr.

1.4.2 Toepassing van de wet: de stappen

Om instrumenten uit de wet mbveo te kunnen inzetten, moet een aantal processtappen worden doorlopen. Van het voornemen tot inzet van de wet, dossiervorming en uitvoering, tot en met de handhaving. Het uiteindelijke doel van de toepassing van de wet is vermindering van de overlast. Heeft inzet van de wet mbveo in de ervaring van de betrokken instanties hieraan bijgedragen? Heeft de inzet effect gehad? In paragraaf 2.6 komen deze vragen aan bod.

1. Inzet van de wet

Per casus moet een afweging worden gemaakt welke maatregel het meest passend en effectief is tegen welk type overlast. Inzet van de wet begint daarom met een adequate probleemanalyse. Vervolgens wordt de afweging gemaakt of de maatregelen uit de wet mbveo hiervoor in aanmerking komen, of de wet mag worden ingezet en of deze in het betreffende geval het beoogde effect zal hebben. Hierover vindt afstemming plaats tussen de diverse veiligheidspartners, bijvoorbeeld in het driehoeksoverleg tussen bestuur, OM en politie of in een casusoverleg in het Veiligheidshuis¹³

¹³ Een Veiligheidshuis is een lokaal of regionaal samenwerkingsverband tussen verschillende veiligheidspartners gericht op een integrale, probleemgerichte aanpak om de objectieve en subjectieve sociale veiligheid te bevorderen. Hierin zijn partijen als de gemeente, het OM, de hulpverleningsinstanties, Jeugdzorg en de reclassering vertegenwoordigd. www.veiligheidshuis.nl

De burgemeester kan de nieuwe bevoegdheden inzetten als is voldaan aan een aantal voorwaarden¹⁴:

- er moet sprake zijn van ernstige overlast;
- het moet gaan om structurele overlast;
- er moet ernstige vrees zijn voor verdere verstoring van de openbare orde;
- de bevoegdheden kunnen worden ingezet tegen overlast die wordt gepleegd door leden van een groep ordeverstoorders of;
- een individuele ordeverstoorder dan wel een persoon die bij groepsgewijze overlast een leidende rol had.

Wil de officier van justitie een gedragsaanwijzing kunnen opleggen, dan moet er sprake zijn van (verdenking van) een strafbaar feit. Het doel van een gedragsaanwijzing is echter niet de bestraffing van het feit, maar het voorkomen van strafbare feiten. De officier van justitie kan, vooruitlopend op de berechting van de verdachte een maatregel opleggen als¹⁵:

- de verdachte de openbare orde ernstig heeft verstoord en er grote vrees bestaat voor herhaling;
- er vrees bestaat voor ernstig belastend gedrag van verdachte jegens personen. Het kan bijvoorbeeld gaan om een verdachte van mishandeling die belastend gedrag tegen het slachtoffer of een getuige vertoont;
- er vrees bestaat dat het gedrag van de verdachte herhaald gevaar voor goederen oplevert. Hierbij moet worden gedacht aan herhaaldelijke (kleine) vernielingen.

2. Dossieropbouw

Als wordt besloten om de wet in te zetten, moet per overlastgever een bestuurlijk of strafrechtelijk dossier worden samengesteld. Op basis hiervan moet inzet van het instrument (juridisch) gerechtvaardigd zijn. Voor een succesvolle aanpak is dossierkennis van notoire overlastgevers noodzakelijk. Eenvoudig gezegd moet het dossier aantonen dat er ernstige vrees is dat een persoon wederom overlast zal veroorzaken. Volgens de Memorie van Toelichting geeft het bestuurlijke dossier inzicht in¹⁶:

- het samenstel van gedragingen respectievelijk de aard van de ordeverstoringen (meldingen, mutaties, processen-verbaal, signalen uit de buurt, waarnemingen zoals bekend bij onder andere politie, jeugdzorg) van de betrokken groep en persoon;
- het aantal klachten rond overlast afkomstig uit een bepaalde buurt, het aantal aangiften van bijvoorbeeld vernielingen en dergelijke, het aantal keren dat een ordeversturende groep is bezocht en het gemiddeld aantal ordeverstoorders dat aanwezig is op een hangplek;
- de vrees voor verdere herhaling van ordeversturend gedrag;

¹⁴ Gebaseerd op de Memorie van Toelichting, Kamerstuk 31 467, nr. 3

¹⁵ Memorie van Toelichting, Kamerstuk 31 467, nr. 3, p.18-22

¹⁶ Memorie van Toelichting, Kamerstuk nr. 3, p.14

- een beschrijving van de overlastgevende groep en de voorlopers daarbij en in het bijzonder de persoon tot wie het bevel zich moet richten, inclusief een overzicht van de interventies tot dan toe en het effect daarvan;
- de urgentie van het opleggen van het bevel door de burgemeester.

De verantwoordelijkheid en de regie voor het samenstellen van het bestuurlijke dossier berust bij het gemeentebestuur. Dit dossier moet in ieder geval twee geregistreerde gedragingen bevatten. Als een individu zich in een groep ordeverstoorders bevindt, is het noodzakelijk dat de ordeverstoring groepsgedragingen als geheel worden opgetekend. In de mutatie moet echter wel voldoende worden aangetoond dat het individu daadwerkelijk tot de groep behoort. Een enkele registratie van de aanwezigheid van het individu in een groep die overlast geeft, is daarbij niet altijd voldoende. Uiteindelijk gaat het erom dat het dossier aantoont dat een *individu herhaaldelijk de openbare orde heeft verstoord* – of bij een verstoring een *leidende rol* heeft gespeeld – en dat er *ernstige vrees* bestaat voor herhaling.

De officier van justitie baseert een gedragsaanwijzing op een strafrechtelijk dossier dat is samengesteld door opsporingsambtenaren. In dat dossier moet minimaal een verdenking van een strafbaar feit zijn opgenomen. Bovendien moet het dossier aantonen dat er ernstige vrees bestaat dat de verdachte herhaald de openbare orde zal verstoren, belastend gedrag jegens personen zal vertonen of een herhaald gevaar voor goederen oplevert. Welke documentatie een bestuurlijk of strafrechtelijk dossier precies bevat, verschilt dus per casus.

3. Uitvoering

Als het dossier aan de voorwaarden voldoet, kan er formeel een maatregel worden opgelegd. Als de burgemeester een maatregel oplegt, dan is de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing en moeten de bestuurlijke procedures worden gevolgd. Bij het geven van een gedragsaanwijzing door de officier van justitie zijn de strafrechtelijke procedures van toepassing.

Bestuurlijke procedures

1. Een zorgvuldige voorbereiding van besluiten en een belangenafweging door de burgemeester is vereist volgens artikel 3:2 en artikel 3:4 Awb. Om tot een zorgvuldig besluit te komen maakt de burgemeester gebruik van een gedocumenteerd dossier.
2. Belanghebbenden moeten in de gelegenheid worden gesteld om hun zienswijze te geven over het voornemen om het bevel op te leggen (artikel 4:8 Awb).
3. Het bevel moet een deugdelijke motivering bevatten waarom het bevel noodzakelijk is (artikel 3:46 Awb). Daarnaast moet het bevel vermelden door welke gedragingen en op welke tijdstippen en plaatsen de betrokken persoon herhaaldelijk individueel of groepsgevijs de openbare orde heeft verstoord.

4. Proportionaliteit en subsidiariteit:
 - Met betrekking tot de proportionaliteit (artikel 3:4 Awb) geldt dat de beperking van het recht zich ongehinderd te verplaatsen, bijvoorbeeld door middel van een gebiedsverbod, in verhouding moet staan tot het te bereiken doel, in dit geval overlast verminderen. Het opgelegde bevel wordt daarom beperkt in tijd en plaats. Uitgangspunt is dat een gebiedsverbod niet mag leiden tot een inbreuk op het gezinsleven van betrokkene.
 - Met het oog op de subsidiariteit is van belang dat eerst minder ingrijpende maatregelen moeten worden ingezet. Het dossier beargumenteert de noodzaak van het bevel boven andere interventiemogelijkheden.
5. Het bevel moet bekend worden gemaakt aan belanghebbenden. Dit kan zowel door schriftelijke toezending als door (fysieke) uitreiking (artikel 3:41 Awb). De rechtstreekse uitreiking aan de belanghebbende kan plaatsvinden door de politie, maar ook door een medewerker van de gemeente of door hulpverleners. Als het bevel aan de betrokkene bekend is gemaakt, kan het inwerking treden (artikel 3:40 Awb). Bij bekendmaking moet de motivering worden vermeld (artikel 3:47 Awb).
6. Het bevel wordt gegeven door de burgemeester. De burgemeester kan deze bevoegdheid niet mandateren. Het besluit tot verlenging, wijziging of intrekking van het bevel of het besluit tot ontheffing kan ook niet worden gemandateerd.
7. Tegen het besluit tot het opleggen van het bevel van de burgemeester kunnen belanghebbenden bezwaar maken. Daarnaast kan een belanghebbende een verzoek om een voorlopige voorziening indienen bij de voorzieningenrechter (artikel 8:81 Awb). Het beroep op de bestuursrechter heeft geen schorsende werking.

Strafrechtelijke procedures

1. De verdachte van het strafbare feit wordt aangehouden. Betreft het een verdenking van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, dan kan de verdachte worden vastgehouden. Als dit niet mogelijk is, zal de officier binnen zes uur overgaan tot het geven van een gedragsaanwijzing. Dat is alleen mogelijk bij een verdachte over wie al de nodige informatie beschikbaar is.
2. Als de officier een gedragsaanwijzing wil geven, kan hij de verdachte horen over dit voornemen. Dit is niet verplicht.
3. De gedragsaanwijzing wordt schriftelijk bekend gemaakt aan de verdachte, bijvoorbeeld gelijktijdig met het uitreiken van de dagvaarding. Een gedragsaanwijzing kan worden gegeven totdat het vonnis van de rechter onherroepelijk is geworden, maximaal voor de duur van 90 dagen.
4. Het opleggen van een gedragsaanwijzing kan, net als bij de burgemeestersbevelen, niet worden gemandateerd.
5. De verdachte kan tegen de gedragsaanwijzing in beroep gaan bij de rechtbank. De rechtbank toetst dan of aan de wettelijke voorwaarden is voldaan en of de gedragsaanwijzing in dit geval proportioneel is. Enerzijds wordt dit bepaald door de mate waarin de gedragsaanwijzing de verdachte in zijn vrijheid beperkt en anderzijds door de ernst van de feiten en de doeltreffendheid in de concrete casus.

4. Handhaving

Is de maatregel opgelegd, dan moet deze worden gehandhaafd. De politie is verantwoordelijk voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde. De politie heeft dan ook een belangrijke taak in het handhaven van de burgemeestersbevelen en gedragsaanwijzingen van de officier van justitie. Dit sluit niet uit dat op lokaal niveau afspraken kunnen worden gemaakt om het toezicht op de naleving tevens op te dragen aan buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) of andere toezichthouders in dienst van de gemeente. Deze toezichthouders kunnen fungeren als extra ogen en oren voor de politie. Daarnaast kan bij de handhaving gebruik worden gemaakt van beelden die zijn verkregen met bijvoorbeeld gemeentelijke toezichtcamera's of camera's die bedoeld zijn ter beveiliging van het desbetreffende object. Het niet naleven van een opgelegd bevel of een gedragsaanwijzing is strafbaar op grond van artikel 184 van het WvSr.

2 onderzoeks- bevindingen

2.1 Inzet van de wet

2.1.1 Terugblik eerste rapportage

De wet mbveo is per 1 september 2010 van kracht geworden. Het eerste inspectieonderzoek heeft bekeken hoe de wet de eerste maanden na inwerkingtreding – tot 1 april 2011 - is toegepast.

Uit het onderzoek bleek dat een ruime meerderheid van de gemeenten en arrondissementen de wet nog niet had ingezet. Van de steekproef van 53 gemeenten en negentien arrondissementen hadden op dat moment tien gemeenten en vier arrondissementen de wet ingezet. Het ging om 44 burgemeestersbevelen en veertien gedragsaanwijzingen. Doorgaans werd het gebiedsverbod en groepsverbod ingezet. De meldingsplicht werd in drie gevallen bij voetbalgerelateerde overlast toegepast. De 12-minnersmaatregel (artikel 172b Gemeentewet) werd geen enkele keer ingezet.

Geconstateerd werd dat er sprake was van onwennigheid en koudwatervrees. De wet was nieuw. Het was een kwestie van 'uitproberen'. Sommigen gingen hiermee voortvarend aan de slag. Anderen wachtten liever af totdat er meer ervaring met de wet was opgedaan.

Daarnaast werd in het onderzoek ook de aarzeling om de wet in te zetten geconstateerd. Gemeenten vonden de eisen om de wet in te zetten hoog. Dit leidde er op voorhand toe dat een aantal gemeenten afzag van het inzetten van de wet. Ook twijfelde men of met de wet alle – verschillende – typen overlast effectief konden worden aangepakt. Dit leidde ertoe dat men de voorkeur gaf aan het inzetten van andere maatregelen. Zo werd bijvoorbeeld de APV in veel gevallen als voldoende dekkend beschouwd.

2.1.2 De praktijk nu: algemeen

De cijfers

Overzicht aantal toepassingen wet mbveo (periode van 1 april 2011 tot 11 april 2012)

Aantallen

De wet mbveo is in totaal 293 keer ingezet:

- 213 burgemeestersbevelen;
- 78 gedragsaanwijzingen van de officier van justitie.

Daarnaast is in twee gevallen een beroep gedaan op artikel 141 a, strafbaarstelling voorbereidingshandelingen.

Gemeenten: 27

Tilburg, Den Haag, Groningen, Eindhoven, Zoetermeer, Helmond, Nieuwkoop, Hengelo, Oss, Leeuwarden, Culemborg, Noordoostpolder, Hilversum, Roosendaal, Capelle a/d IJssel, Waalwijk, Delfzijl, Woerden, Weststellingwerf, Weert, Hoogeveen, Utrecht, Rijswijk, Heerlen, Rotterdam, Leidschendam-Voorburg, Amsterdam.

Arrondissementen: 7

Amelo, Utrecht, Rotterdam, Arnhem, Breda, Den Bosch, Den Haag

Burgemeestersbevelen

Groepsverbod	82
Groepsverbod + meldingsplicht	0
Gebiedsverbod	99
Gebiedsverbod + groepsverbod	14
Gebiedsverbod + meldingsplicht	3
Meldingsplicht	15
12-minners maatregel	0

Gedragsaanwijzingen officier van justitie

Gebiedsverbod	33
Gebiedsverbod in combinatie met meldingsplicht	10
Groepsverbod	4
Groepsverbod in combinatie met meldingsplicht	1
Contactverbod	13
Meldingsplicht	9
Zorgbegeleiding	8
Strafbaarstelling voorbereidingshandelingen	2

Overzicht aantal maatregelen per type overlast

Inzet wet mbveo	Wijkoverlast	Voetbalvandalisme	Evenementen	Individuele overlastgevallen	12-minners	Totaal aantal
Bestuurlijke maatregelen	<ul style="list-style-type: none"> •Gebiedsverbod (61) •Gebiedsverbod + Meldingsplicht (5) •Groepsverbod (77) •Gebiedsverbod + groepsverbod (4) 	<ul style="list-style-type: none"> •Groepsverbod (0) •Groepsverbod + meldingsplicht (0) •Gebiedsverbod + meldingsplicht (9) •Meldingsplicht (4) 	<ul style="list-style-type: none"> •Gebiedsverbod (40) •Gebiedsverbod + groepsverbod (13) 		-	213
Gedrags aanwijzingen	<ul style="list-style-type: none"> •Gebiedsverbod (12) •Groepsverbod (4) •Groepsverbod + meldingsplicht (1) •Meldingsplicht (1) •Contactverbod (6) 	<ul style="list-style-type: none"> •Gebiedsverbod (18) •Gebiedsverbod + meldingsplicht (10) •Meldingsplicht (8) •Strafbaarstelling voorbereidingshandeling (2) 	<ul style="list-style-type: none"> •Gebiedsverbod (3) 	<ul style="list-style-type: none"> •Zorgbegeleiding (8) •Contactverbod (7) 	-	80
Totaal aantal	171	51	56	15	0	293

Bij deze aantallen dient een opmerking geplaatst te worden. Het beeld wordt enigszins vertekend omdat twee gemeenten in één keer grote aantallen maatregelen hebben opgelegd. Zo heeft de gemeente Den Haag tijdens de jaarwisseling 27 keer een (kortdurend) gebiedsverbod opgelegd. De gemeente Heerlen heeft in het kader van wijkoverlast aan 75 personen uit een grote overlastgevende groep een groepsverbod opgelegd.

Op basis van deze cijfers constateert de Inspectie VenJ dat:

- Van de 153 gemeenten die gereageerd hebben, 27 gemeenten de wet mbveo hebben toegepast.
- Van de elf arrondissementen die gereageerd hebben, er zeven een maatregel uit de wet mbveo hebben ingezet.
- Het overgrote deel van de ingezette maatregelen een gebiedsverbod of een groepsverbod betrof.
- De wet mbveo grotendeels is ingezet bij wijkoverlast. Vooral burgemeesters zetten hiervoor de wet in.
- Bij voetbalgerelateerd overlast vooral een gedragsaanwijzing van de Officier van Justitie wordt opgelegd.
- Artikel 172b, de 12-minnersmaatregel, niet is ingezet.
- In twee gevallen gebruik is gemaakt van artikel 141a, de strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen.

De wet wordt bekender

Het blijkt dat gemeenten steeds bekender worden met de instrumenten die de wet mbveo hun bieden. Men heeft inmiddels een beter beeld van de mogelijkheden van de wet. Zij geven aan dat per casus, indien nodig en passend, inzet van de wet overwogen zal worden.

Het aantal gemeenten dat de wet heeft ingezet is ruim verdubbeld. Het zijn dan niet alleen de grotere gemeenten, of de gemeenten met een BVO, maar ook een aantal kleinere gemeenten. Deze kleinere gemeenten zetten de wet vooral in om wijkoverlast en overlast in het horeca- en uitgaansgebied te bestrijden.

Opvallend is dat in enkele gevallen er grote aantallen maatregelen ineens ingezet worden. Zo heeft de gemeente Den Haag aan 27 personen een gebiedsverbod tijdens de jaarwisseling 2011-2012 opgelegd. De gemeente Heerlen heeft aan 75 personen een groepsverbod opgelegd die op een pleintje structureel voor overlast zorgden.

Van de 153 gemeenten die gereageerd hebben, geven er 36 aan dat zij verwachten de wet de komende zes maanden in te zetten. Het overgrote deel van deze gemeenten wil dit vooral doen om wijkoverlast te bestrijden. Een aantal gemeenten overweegt om de wet mbveo ook in te zetten bij winkeldiefstal, zakkenrollen en overlast in het horeca-uitgaansgebied. Vijf gemeenten willen de wet inzetten in het kader van bestrijding van het voetbalvandalisme.

Van de elf arrondissementen die hebben gereageerd, geven zeven aan te verwachten de wet de komende maanden in te zetten. Zij doen dit in het kader van wijkoverlast en voetbalvandalisme.

De twijfel blijft ook

Het grootste deel van de ondervraagde gemeenten en arrondissementen heeft de wet niet ingezet en geeft aan ook niet voornemens te zijn om dit op korte termijn te doen. Een aantal argumenten wordt daarvoor aangedragen. Allereerst stelt een aantal van deze gemeenten dat de problematiek bij hun ontbreekt om de wet in te moeten zetten. Daarbij ziet een aantal gemeenten de wet nog steeds puur als 'voetbalwet'. Heeft een gemeente geen BVO, dan wordt al snel gezegd dat de problematiek ontbreekt en de wet dus niet van toepassing is.

Een ander deel geeft aan dat het bestaande instrumentarium voldoende mogelijkheden biedt om overlast effectief aan te pakken. Zo stellen deze gemeenten dat op basis van de APV nagenoeg dezelfde maatregelen getroffen kunnen worden. Ook het noodbevel of artikel 172 lid 3 Gemeentewet (licht bevel) kunnen als instrumenten ingezet worden.

Arrondissementen geven daarbij aan dat zij al de mogelijkheden hadden om een gebiedsverbod of contactverbod in te zetten. Als de verdachte wordt voorgeleid aan de rechter kan het OM vragen deze voorzieningen in de strafmaat op te nemen. Begin april zijn daarnaast twee wetten in werking getreden die moeten helpen voorkomen dat wetsovertreders opnieuw in de fout gaan. Ze geven de strafrechter ruimere mogelijkheden bij het opleggen van voorwaardelijke straffen en gebieds- en contactverboden. Het gaat hier om de ‘Wet voorwaardelijke sancties’¹⁷ en de ‘Wet rechterlijk gebieds- of contactverbod’¹⁸.

Een laatste argument die betrokkenen geven over het niet inzetten van de wet is dat men het lastig vindt om te voldoen aan de voorwaarden die aan inzet van de wet worden gesteld. De capaciteitsinspanning die geleverd moet worden, leidt ertoe dat de wet alleen wordt ingezet in, zoals een respondent dat stelt, de *‘meest serieuze gevallen.’*

Deze noties, beschouwd in relatie tot de makkelijker in te zetten andere instrumenten, leidt ertoe dat men afziet van inzet van de wet.

12-minnersmaatregel wordt niet gebruikt

Net als in 2011, blijkt ook nu artikel 172b Gemeentewet – de 12-minnersmaatregel – niet ingezet. Een enkele gemeente heeft inzet van de maatregel overwogen, of denkt op termijn hiervan eventueel gebruik te zullen maken. Het overgrote deel van de gemeenten (139) geeft echter aan de inzet van de maatregel niet te overwegen.

Een groot deel van deze gemeenten geeft aan dat de problematiek ontbreekt. De overlast die zij hebben wordt veroorzaakt door personen ouder dan twaalf jaar. Verder vindt men de 12-minnersmaatregel te zwaar. Gesteld wordt dat er andere middelen zijn die effectiever in te zetten zijn. Zo geeft men aan dat een stevig gesprek met de wijkagent, toezichthouder of jongerenwerker ook goed kan helpen. Bij structurele feiten kan bureau HALT worden ingezet. In het ergste geval kan ten slotte een gebiedsverbod op basis van de APV opgelegd worden.

Gemeenten geven aan dat kinderen die eventueel in aanmerking komen voor een 12-minnersmaatregel, vaak uit een probleemgezin komen. Dit vergt een andere aanpak, hiervoor zijn zorg- en hulpverleningstrajecten een betere oplossing.

Mbveo als onderdeel van gereedschapskist

Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten en arrondissementen de wet mbveo inmiddels een plaats hebben gegeven in hun aanpak. Zij zien de wet vaker als één onderdeel van de gereedschapskist. Steeds meer gemeenten hebben beleidsregels vastgesteld en afspraken met ketenpartners gemaakt. Het OM heeft de wet mbveo bijvoorbeeld verwerkt in de aanwijzing bestrijding voetbalvandalisme- en geweld¹⁹.

¹⁷ Staatsblad 2011, 545

¹⁸ Staatsblad 2011, 546

¹⁹ Staatscourant, gepubliceerd onder nummer 2012, 5378

Gemeenten kiezen verder bij de bestrijding van overlast voor een ‘subjectgerichte’ aanpak met een totaalpakket aan maatregelen. Per type overlast en per individuele overlastgever, wordt bekeken hoe deze het beste aangepakt kan worden. Daarbij kiest men vaak voor een combinatie van repressieve maatregelen en een zorg- en hulptraject. Op deze wijze proberen zij de overlastgever op het rechte pad te krijgen en te houden. De gemeente Roosendaal heeft bijvoorbeeld het motto ‘grenzen stellen, perspectief bieden’.

De wet mbveo is daarbij onderdeel van het totaalpakket. Een aantal betrokkenen geeft aan dat de instrumenten uit de wet mbveo op zichzelf niet zoveel toegevoegde waarde hebben, maar in combinatie met andere instrumenten juist meerwaarde kan hebben. Daarbij ziet de ene gemeente de wet als sluitstuk van de aanpak. Als alle andere maatregelen niet werken, dan wordt de zwaarste maatregel – de wet mbveo – als ‘*ultimum remedium*’ ingezet. Andere gemeenten zien de wet weer als ‘vliegwiel’ en starten de aanpak ermee.

Terughoudendheid bij officieren van justitie

In het kader van een integrale aanpak wordt inzet van de wet vaak in de driehoek of het veiligheidshuis besproken. Daar wordt bekeken welk instrument passend is voor een individu en vindt afstemming plaats wie de maatregel gaat opleggen, de burgemeester of de officier van justitie. Ook zijn er gemeenten die, buiten deze overleggremia, de officier van justitie om advies vragen. Zij stellen bijvoorbeeld vragen over de houdbaarheid van het dossier. Of zij vragen de officier van justitie een maatregel op te leggen tegen een overlastgever in hun gemeente.

Een aantal gemeenten is kritisch over deze samenwerking, zij ervaren in een aantal gevallen een terughoudende houding bij het OM. Zij geven aan dat officieren van justitie over het algemeen nog niet bewust zijn van de mogelijkheden van de wet. Gemeenten ervaren koudwatervrees bij het OM. Daarnaast stelt een aantal gemeenten dat het OM strafrechtgeoriënteerd is en handhaving van de openbare orde primair als taak van de burgemeester ziet. Aangegeven wordt dat een en ander sterk persoonsafhankelijk is. Als een officier van justitie affiniteit heeft met de wet mbveo dan verloopt de samenwerking prima, maar is deze nog niet geborgd in de organisatie. Zo beoordeelt een gemeente de samenwerking met het OM als onvoldoende omdat:

‘...het OM zeer terughoudend is met het aanleveren van gegevens. Het lijkt er ook op dat men onbekend is met de mogelijkheden van de voetbalwet en het feit dat de gemeente daar zelf ook een rol in heeft.’

Officieren van justitie geven in het onderzoek zelf ook aan dat zij over het algemeen onwennig zijn met de wet. Zo geeft een respondent aan dat het:

‘...moeilijk is om bekendheid voor de wet binnen de hele OM-organisatie te krijgen. Mijns inziens kan de gedragsaanwijzing vaker ingezet worden dan nu het geval is.’

De kritiek vanuit gemeenten kan volgens betrokkenen echter vanuit een andere invalshoek ook genuanceerd worden. Gemeenten hebben de wens om snel en daadkrachtig op te treden en willen een maatregel meteen opleggen. Het OM werkt vanuit de natuurlijke taakopvatting nauwgezet volgens het zorgvuldigheidsbeginsel. Dat betekent dat zij in de praktijk ‘kleinere stappen’ nemen dan gemeenten graag zouden willen. Daarbij is het OM juridisch gebonden aan privacy-regelgeving. Een officier van justitie mag niet al zijn informatie delen met de burgemeester. Gemeenten kunnen dit uiteindelijk als een ‘terughoudende houding’ ervaren.

Behoefte aan integrale herziening bestuurlijke instrumenten

Zowel gemeenten als arrondissementen geven aan dat er veel wetten en instrumenten zijn om overlast te bestrijden. Deze wetten hebben vaak veel overlap. De onderlinge meerwaarde is daardoor niet altijd aan te tonen. Bij veel betrokkenen is onvoldoende inzicht in de samenhang van de beschikbare bestuursrechtelijke en strafrechtelijke instrumenten. Een gebiedsverbod kan op basis van verschillende bevoegdheden, onder verschillende voorwaarden, worden ingezet. Er is volgens betrokkenen behoefte aan een integrale herziening van alle openbare orde bevoegdheden. Of zoals een respondent dit kritisch, maar illustratief verwoordt:

‘In plaats van steeds meer diverse, ad-hocmaatregelen zou het de wetgever sieren eens een integrale afweging te maken.’

2.1.3 De praktijk nu: inzet van de wet per type overlast

Wijkoverlast

Uit het onderzoek blijkt dat de wet voor het overgrote deel wordt ingezet om wijkoverlast te bestrijden. Het gaat om notoire overlastgevers in (probleem)wijken. Verder geven gemeenten aan de wet steeds vaker ingezet te hebben tegen overlast in het horeca- en uitgaansgebied (veilig uitgaan). Vaak geven betrokkenen aan dat voor dit soort type overlast makkelijker aan de voorwaarden voldaan kan worden. Het is namelijk structureel locatiegebonden overlast door dezelfde personen. Een maatregel heeft dan ook meteen effect. Met een gebiedsverbod is die overlastgevende persoon namelijk drie maanden niet op die locatie.

Voetbalvandalisme

De wet wordt minder vaak voor de aanpak van voetbalvandalisme ingezet. Hierbij zijn de verklaringen uit het eerste onderzoek nog steeds van toepassing. Belangrijkste overweging om de wet wel of niet in te zetten is namelijk de afweging tussen inspanningen en de effectiviteit van de maatregelen. Dossieropbouw over een voetbalvandaal blijkt erg lastig (zie paragraaf 2.2.3). De maximale termijn van drie maanden die daar tegen overstaat wordt als knelpunt gezien. In de praktijk van het voetbal betekent dit namelijk dat het om maximaal zes thuiswedstrijden gaat. Als in de drie maanden echter ook nog een zomer- of winterstop plaatsvindt, een interlandweek of wijzigingen in het wedstrijdprogramma, dan kan het in de praktijk gaan om een zeer beperkt aantal wedstrijden. En als het toevallig ook nog een periode betreft zonder risicowedstrijden, dan is een maatregel feitelijk niet nodig en wordt de overlastgever niet krachtig aangepakt. Bovendien staat het de persoon nog vrij om naar uitwedstrijden te gaan. De inspanningen die men moet leveren om de maatregel op te leggen zijn volgens betrokkenen dan niet de moeite waard.

Aanpak van voetbalvandalisme is de verantwoordelijkheid van meerdere partijen. Binnen en rond het voetbalstadion zijn de KNVB en de betreffende BVO verantwoordelijk voor het nemen van de nodige maatregelen. Daarbuiten is het de taak van de overheid – burgemeester, politie en justitie – om de openbare orde te handhaven. Er zijn bestuursrechtelijke, strafrechtelijke en civielrechtelijke instrumenten om voetbalvandalisme aan te pakken. De wet mbveo is daar een instrument van. Het is van belang dat vanuit een integrale aanpak deze instrumenten gecombineerd en passend ingezet worden.

In de praktijk zijn het volgens betrokkenen nu nog losse stromingen die elkaar overlappen en in de praktijk elkaar zwakker maken. Vaak worden maatregelen door de verschillende partijen tegelijkertijd opgelegd. De rechter beoordeelt dit in de praktijk als een opeenstapeling van sancties en vindt dat al snel disproportioneel. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de themazittingen die naar aanleiding van rellen bij het Maasgebouw en rond FC Utrecht – FC Twente zijn gehouden.

Een voorbeeld van het integraal opleggen van instrumenten zou volgens betrokkenen kunnen zijn dat als de gemeente een maatregel op grond van de wet mbveo oplegt, de clubs er vervolgens voor zorgen dat deze persoon geen kaartjes voor uitwedstrijden kan kopen. Of dat een bestuursrechtelijke maatregel automatisch wordt gekoppeld aan een civielrechtelijk stadionverbod. In dit kader kan het Landelijk Actieplan Voetbal en Veiligheid genoemd worden²⁰.

²⁰ Landelijk actieplan Voetbal en Veiligheid, 1 maart 2012, Kamerstuk 25232 nr. 60

De minister van Veiligheid en Justitie heeft zich samen met de burgemeesters van gemeenten met een BVO, de KNVB, het OM, de politie en het Auditteam Voetbal en Veiligheid verbonden aan de uitvoering van het Landelijk actieplan Voetbal en Veiligheid. In het actieplan is het integraal inzetten van civiel-, straf- en bestuursrechtelijke instrumenten (‘sanctiemenukaart’) een belangrijk uitgangspunt.

‘Het Landelijk actieplan Voetbal en Veiligheid is gericht op eenheid van optreden en bevat concrete acties voor de korte en middellange termijn, die leiden tot het terugdringen van crimineel gedrag, overlast en onveiligheid rondom het betaald voetbal.’

Evenementen

Inzet van de wet tijdens evenementen is nog in ontwikkeling. Net als vorig jaar heeft de regio Haaglanden de wet toegepast tijdens de jaarwisseling. De gemeente Den Haag, de gemeente Leidschendam-Voorburg en het Openbaar Ministerie Den Haag hebben (kortdurende) gebiedsverboden opgelegd.

Meerdere gemeenten geven aan inzet van de wet te bezien bij de voorbereiding van evenementen. Bij het bespreken van de evenementenkalender wordt besproken of inzet van de wet mbveo in dat kader moet worden voorbereid. Zo is het OM Den Haag bezig met de voorbereiding van het EK-voetbal. Traditiegetrouw vinden op een vaste locatie in Den Haag ernstige ongeregelheden plaats als het Nederlands voetbalelftal tijdens een Europees- of Wereldkampioenschap wedstrijden speelt. Het OM heeft de politie gevraagd om dossiers aan te leveren van overlastgevers op basis waarvan de officier van justitie een gedragsaanwijzing kan opleggen.

2.2 Dossiervorming

2.2.1 Terugblik eerste rapportage

In het eerste onderzoek bleek dossiervorming het belangrijkste knelpunt te zijn bij de toepassing van de wet mbveo. Om een maatregel te kunnen inzetten, is een goed gedocumenteerd dossier nodig. In het bestuurlijke dossier moeten de aspecten (groepsgewijze) verstoring van de openbare orde, of daarbij een leidende rol spelend, een herhaaldelijk patroon en ernstige vrees worden aangetoond. Er moet voldoende zijn gedocumenteerd dat een individu betrokken is bij verstoring van de openbare orde. In de praktijk bleken gemeenten tegen een aantal knelpunten aan te lopen:

- Gemeenten vonden het lastig om een goed dossier op te bouwen dat ‘verstoring van de openbare orde’, ‘herhaaldelijkheid’, ‘leidende rol’ en ‘ernstige vrees’ aantoonde. Men had behoefte aan kaders en wachtte op jurisprudentie. Het OM had minder moeilijkheden met de dossiers omdat daar altijd sprake moet zijn van een strafbaar feit.

- De begrippen uit de wet hadden in de praktijk per type overlast volgens betrokkenen een andere interpretatie nodig. Wijkoverlast, voetbalvandalisme en overlast bij evenementen hebben ieder een specifiek karakter. Herhaaldelijkheid bij wijkoverlast is van een andere orde dan bij voetbalvandalisme. De wet maakt dat onderscheid echter niet. De vraag is toen gesteld of per type overlast de begrippen anders gedefinieerd kunnen worden.
- De informatie van de politie voldeed nog niet altijd aan de informatiebehoefte van de gemeente. Het dossier dient concrete en op individueel niveau toegeschreven informatie te bevatten. Politiegegevens bleken echter vooral algemeen van aard en vooral een opsomming van de feiten te bevatten. De mutaties waren daarmee qua inhoud en kwaliteit niet altijd bruikbaar voor het bestuurlijke dossier.
- De benodigde informatie was in verschillende systemen geregistreerd die niet altijd toegankelijk zijn voor alle ketenpartners. Daarnaast stond privacywetgeving een brede informatie-uitwisseling tussen de ketenpartners soms in de weg.
- Door al deze knelpunten bleek het opbouwen van een dossier erg arbeidsintensief. Het kostte de gemeenten en de politie veel capaciteit om een maatregel uit de wet te kunnen inzetten.

2.2.2 De praktijk nu: algemeen

De belangrijkste knelpunten blijven overeind

Een jaar later blijkt dossiervorming voor veel partijen nog steeds het belangrijkste knelpunt. Betrokkenen worstelen nog steeds met het invullen van de begrippen. De eisen die hieraan zijn gesteld worden nog steeds als hoog beschouwd. De (beperkte) jurisprudentie heeft daarbij die lat nog iets hoger gelegd (zie ook paragraaf 2.5). Zo geeft een respondent aan:

‘De rechter heeft een uitspraak gedaan in een zaak waarvan ik dacht: als het in deze zaak niet lukt, dan lukt het in geen enkele zaak. Ik zie zeker de meerwaarde in de wet mbveo, maar alleen als de rechter dat ook toestaat.’

Daarnaast stuit men, net zoals in het eerste onderzoek is geconstateerd, op het knelpunt dat de eisen van de wet generiek zijn geformuleerd. De wet moet echter volgens de betrokkenen wel toegepast worden op specifieke en verschillende typen overlast. De begrippen verstoring van de openbare orde, herhaaldelijkheid en ernstige vrees hebben in de praktijk bij wijkoverlast een andere dimensie dan bij voetbalvandalisme of overlast bij evenementen.

Zo kan herhaaldelijkheid bij wijkoverlast gaan om een aantal feiten per week, bij voetbalvandalisme is een periode van maanden reëler, terwijl bij evenementen aan een half jaar of heel jaar gedacht moet worden. Verstoring van de openbare orde kan bij wijkoverlast betekenen dat een individu hinderlijk gedrag vertoont. Bij voetbalvandalisme wordt het aanwezig zijn bij een overlastgevende groep – die bijvoorbeeld het Maasgebouw bestormt – eerder aangemerkt als ordeverstoring

gedrag. Je onttrekt je immers er niet aan en draagt zodoende bij aan de massaliteit van de groep.

Betrokkenen menen dat de abstracte begrippen uit de wet op maat toegeschreven moeten worden aan de verschillende typen overlast in de praktijk.

Het dossier wordt verder opgebouwd uit politieregistraties, -mutaties en –rapporten. Het knelpunt dat dit nog niet voldoet aan de informatiebehoefte van gemeenten is ook in dit onderzoek weer geconstateerd. De politie is van oudsher gewend om ‘strafrechtelijk’ te registreren. Voor het samenstellen van een dossier is echter een ‘bestuurlijke bril’ nodig. Om een maatregel goed gemotiveerd op te kunnen leggen dient het dossier concrete op het individu toegeschreven feiten te bevatten, waarmee herhaaldelijkheid en ernstige vrees is aan te tonen. In de praktijk blijken de mutaties van de politie veelal te globaal om te kunnen gebruiken. Vaak is het vooral een opsomming van constatering.

De benodigde politie-informatie blijkt vooral in de hoofden van de wijkagenten te zitten. Ze weten alles over de wijk en hun raddraaiers. Op basis van hun kennis en ervaring kunnen zij inschatten wanneer er ‘iets niet pluis’ is en besluiten dat optreden tegen een overlastgever noodzakelijk is. Maar voor het opleggen van een bestuurlijke maatregel is het juist nodig dat deze informatie concreet en zorgvuldig in het systeem geregistreerd wordt en vervolgens goed op schrift wordt gesteld. Dat wat in de hoofden van een wijkagent zit – de feiten, de verbanden en de overwegingen – moet in het dossier terecht komen. Een respondent meldt in dit kader:

‘Als de politie met een meer bestuurlijke bril overtredingen vastlegt komen we verder met dit instrument. Bijvoorbeeld, in het proces-verbaal staat dat iemand getuige was van mishandeling. Liever heb je in het proces-verbaal dat de persoon erbij stond, er naar keek en de mishandeling aanmoedigde. Dan heb je grond voor bestuurlijke handhaving.’

Naast de wijze van registeren, blijkt het onttrekken van informatie uit de politie-systemen lastig. Het is niet altijd mogelijk om de juiste (bestuurlijke) manier van gedragingen van overlastgevers in dit systeem op te slaan. Verder blijkt relevante informatie in verschillende systemen opgeslagen. Men geeft aan dat de politie georganiseerd is rond twee taken: handhaving van de openbare orde enerzijds en handhaving van de rechtsorde (opsporing) anderzijds. Gescheiden taken waar ook verschillende informatiesystemen voor bestaan – Basis Voorziening Handhaving en Basis Voorziening Opsporing. In de praktijk blijkt die scheiding echter niet zo scherp te zijn. Voetbalvandalisme wordt bijvoorbeeld onder openbare orde onder gebracht, maar in de praktijk blijkt dat hooligans vaak ook actief zijn in de criminele sfeer.

Ten slotte blijkt informatie-uitwisseling tussen ketenpartners een blijvend knelpunt. Partijen kunnen of willen vanuit hun natuurlijke rol en positie niet even makkelijk informatie delen. De gemeente kan geen (schriftelijke) informatie gebruiken die

andere partijen, bijvoorbeeld in het kader van het hulpverleningstraject of vanuit de strafrecht (OM), hebben. Partijen weten ook niet of en welke informatie zij mogen delen en zijn daarom terughoudend. Arrondissementen zouden bijvoorbeeld graag het strafblad (en onderliggende informatie) van een overlastgever met een burgemeester willen delen, maar hier zitten juridische beperkingen aan. Men heeft behoefte aan een concrete lijst (een informatie-uitwisselingscode) waarin opgesomd wordt wat voor informatie in het kader van de wet mbveo wel en niet gedeeld mag worden.

Al met al zorgen deze knelpunten ervoor dat het opstellen van een dossier erg arbeidsintensief is. Het kost de gemeente, het arrondissement en vooral de politie die beide partijen moet aanleveren, veel capaciteit om de juiste brongegevens te verzamelen. Als deze gegevens beschikbaar zijn, moet vervolgens het dossier op maat gemaakt worden. Naast het aantonen van de eerder genoemde begrippen, moet het dossier vervolgens de overweging van de burgemeester of officier van justitie bevatten en moet toegelicht worden waarom specifiek dat instrument voor die overlastgever ingezet wordt.

Gericht capaciteit inzetten als alternatief

Deze knelpunten zorgen ervoor dat een groot aantal gemeenten afziet van inzet van de wet. Gemeenten en arrondissementen die de wet wel willen inzetten, zoeken naar mogelijkheden om dit toch voor elkaar te krijgen. Zo kiest men er bijvoorbeeld voor om de wet alleen gericht in te zetten bij 'serieuze' gevallen. Vaak voor die gevallen waarvan op voorhand gesteld kan worden dat er makkelijker een dossier op te stellen is. Als besloten wordt om de wet voor deze gevallen in te zetten, wordt gestart met dossieropbouw.

Capaciteit wordt dan vrijgemaakt en ingezet op de betreffende overlastgever. De politie gaat dan gericht op zoek naar informatie, en registreert dan consequent op het niveau van het individu. Als een wijkagent vier keer op een dag de betreffende overlastgever ziet, dan moet deze ook vier keer registeren dat hij de overlastgever (met eventuele aanhang) heeft gezien. Door gericht en intensief capaciteit in te zetten is het volgens betrokkenen mogelijk om een goed dossier op te bouwen. Zij geven aan dat dit een kwestie van prioriteitstelling is. Tegelijk geven zij echter aan dat een dergelijke intensieve methode voor een beperkt aantal overlastgevers mogelijk is, maar dat het voor een grotere groep te veel capaciteit kost en daarom niet te doen is. Verder investeert een enkele gemeente ook in extra capaciteit in de eigen organisatie.

De keuze om capaciteit op een dergelijke manier gericht in te zetten kan in de praktijk ertoe leiden dat men uiteindelijk toch achter de feiten aanloopt. Een respondent stelt treffend het volgende daarover:

‘Op het moment dat overlast zich zo ontwikkelt dat het dossier opgebouwd gaat worden, blijkt dat in het recente verleden wel feiten en meldingen bij politie en instanties bekend zijn. Echter, deze zijn voor een goede dossiervorming niet goed genoeg vastgelegd. [...] vaak wordt achteraf geconstateerd dat in een eerder proces zaken beter vastgelegd hadden moeten worden, echter op die momenten zelf is er nog geen aanleiding om dat te doen.’

Als tijdig wordt begonnen met dossieropbouw, dan hoeft dat later niet veel meer extra inspanningen op te leveren. Dit pleit ervoor om dossiervorming in de kern meteen goed te doen. Een aantal gemeenten investeert in dat kader fors in de dossieropbouw. Zo heeft de gemeente Amsterdam een medewerker vrijgesteld die zich uitsluitend bezighoudt met de toepassing van de wet. Een andere gemeente heeft een extern bureau ingeschakeld dat alle informatie heeft verzameld van een groep van 25 overlastgevers, om zo maatwerk (zorg en repressie) mogelijk te maken.

Andere gemeenten investeren in de politie. Zo gaat een aantal gemeenten letterlijk bij de politie zitten om gezamenlijk aan het dossier te werken. De gemeente Tilburg heeft twee ‘expert-politiefunctionarissen’ die de brug vormen tussen de gemeente en de politie. Deze functionarissen staan in contact met de wijkagenten en helpen hun bij het registreren en muteren vanuit de bestuurlijke invalshoek. Zij geven de wijkagenten advies over de wijze waarop het dossier opgebouwd dient te worden zodat een maatregel uit de wet kan worden opgelegd. Een respondent stelt in dit kader het volgende:

‘Nu er steeds meer bevoegdheden bij de burgemeester worden neergelegd zou er meer aandacht moeten zijn voor het scholen van politiemedewerkers in het bestuursrecht en het ontsluiten van politiedatasystemen.’

Om het belang van zorgvuldig registreren onder de aandacht te brengen bij de politie, geeft een aantal betrokkenen aan dat het helpt om de behaalde successen te communiceren. Er kan dan duidelijk gemaakt worden dat op basis van hun politie-informatie, hoe beperkt het ook lijkt, gelukt is om een overlastgever aan te pakken.

Inzet andere maatregelen totdat dossier compleet is

De methode om gerichte dossieropbouw alleen te doen bij de serieuze gevallen heeft in de praktijk wel een aantal nadelen. Allereerst kun je de wet nu alleen in een beperkt aantal (serieuze) gevallen inzetten. Daarnaast kost dit de nodige capaciteit, het is een intensief traject. Ten slotte kost het de nodige tijd voordat het dossier rond is. Vanaf het moment dat besloten wordt de wet tegen betreffende overlastgever in te zetten, tot het moment dat het dossier voldoende opgebouwd is, kunnen enkele weken tot maanden voorbijgaan. Dit maakt het volgens betrokkenen geen slagvaardig en daadkrachtig instrument.

Om deze knelpunten te omzeilen, kiest een aantal gemeenten ervoor om vooruitlopend op het inzetten van de wet mbveo, andere instrumenten eerst in te zetten. Zo zetten gemeenten bijvoorbeeld het samenscholingsverbod (op basis van de APV) in, cameratoezicht of andere maatregelen op grond van de Gemeentewet artikel 172, lid 3 (licht bevel). Tegelijkertijd blijft men het dossier verder vullen totdat het dermate sterk is om een maatregel uit de wet mbveo op te kunnen leggen. Daarbij kunnen geregistreerde overtredingen van de eerdere maatregelen het dossier in opbouw versterken. Overtredingen van het samenscholingsverbod of andere maatregelen worden geregistreerd door de politie en (gemeentelijke) boa's.

Een andere manier die gemeenten hanteren om het dossier te versterken is het versturen van een waarschuwingsbrief, een soort 'gele kaart'. Daarin wordt de overlastgever gewaarschuwd dat bij een eerstvolgende misdraging de wet alsnog ingezet gaat worden. De gemeente Gouda werkt volgens het '1-2-3-strikes out'-principe. Overlastgevers wordt duidelijk gemaakt dat er consequent opgetreden zal worden bij overlastgevend gedrag. Na drie door de politie geverbaliseerde overlastfeiten levert de politie het dossier bij de gemeente aan en volgt een gebiedsverbod op basis van de wet mbveo.

De gemeente Eindhoven bestudeert de mogelijkheid om een stapje verder te gaan en noemt de optie om een 'voorwaardelijk gebiedsverbod' op te leggen. Er wordt een gebiedsverbod aan een overlastgever opgelegd. In het besluit wordt opgenomen dat het verbod pas ingaat wanneer betrokkene zich niet houdt aan de opgelegde voorwaarden in het besluit en weer voor overlast zorgt.

Casusoverleg en convenanten om de informatiepositie te verbeteren

In veel gemeenten worden overlastgevers in het Veiligheidshuis – of een vergelijkbare constructie – besproken. Gezamenlijk wordt in casusoverleggen bekeken welke maatregelen genomen kunnen worden. Door informatie uit te wisselen kan een goed dossier opgebouwd worden. Geconstateerd is echter dat privacyregelgeving deze informatie-uitwisseling beperkt. De gemeente kan geen schriftelijke informatie van ketenpartners gebruiken. Om toch de benodigde informatie in het dossier op te kunnen nemen, kiest men voor 'afgeleide' informatie. De gemeente neemt dan gespreksnotities of mailwisselingen met ketenpartners op waarin informatie over de betreffende overlastgever op 'abstracter' niveau wordt gegeven.

Om de informatiepositie voor dossierbouw verder te verbeteren, heeft een aantal gemeenten convenanten afgesloten met ketenpartners. Zo zijn er gemeenten die afspraken hebben gemaakt met wooncorporaties om informatie uit te wisselen, daar waar het gaat om woningen in de betreffende probleemwijk. De wooncorporatie stelt dan bijvoorbeeld dagrapporten op en stelt camerabeelden beschikbaar.

2.2.3 De praktijk nu: dossiervorming per type overlast

Wijkoverlast

Een dossier in het kader van wijkoverlast is volgens betrokkenen relatief eenvoudig op te stellen. Het gaat hier om structurele overlast op een vaste locatie door een (min of meer) vaste groep overlastgevers. Vaak kent de wijkagent zijn pappenheimers wel. De informatie is dan wel aanwezig. Het is vooral een kwestie of de betreffende wijkagent de gedragingen op de juiste wijze – concreet en geïndividualiseerd – registreert.

Voetbalvandalisme

Dossiervorming bij voetbalvandalisme blijft volgens betrokkenen echter een lastig punt. Zoals in het eerste onderzoek al werd geconstateerd, heeft dit te maken met de aard van de voetbalvandaal en het type overlast dat hij veroorzaakt. Het blijkt heel moeilijk om misdragingen van voetbalvandalen die in een grote groep opereren, concreet tot op het niveau van het individu te registreren²¹. Daarnaast, als een voetbalvandaal wordt opgepakt, dan blijkt deze vaak een ‘first-offender’ te zijn. Een maatregel op basis van de wet mbveo opleggen is dan niet mogelijk omdat er geen sprake is van herhaaldelijkheid (twee geregistreerde feiten). Ten slotte blijken de voetbalvandalen die opgepakt worden vooral de ‘loopjongens’ te zijn. De leiders die deze jongens mobiliseren en aanzetten tot rellen worden niet opgepakt. Zij zijn slim en vaardig genoeg om de politie te ontlopen. Van deze leiders is weinig tot geen dossier op te maken.

De minister heeft in zijn beleidsreactie aangegeven hoge verwachtingen te hebben van de landelijke databanken waarin de top10-hooligans worden opgenomen. ‘Hooligans in Beeld II’ (HiB) is het project waarin de belangrijkste hooligans per club in beeld worden gebracht. De politie en het OM kunnen in het systeem gegevens over de voetbalvandalen invoeren zodat een dossier wordt gevormd. Het Centraal Informatiepunt Voetbalvandalisme (CIV) faciliteert het systeem en ondersteunt de politiekorpsen hierbij. De korpsen zelf zijn verantwoordelijk voor het vullen van de databank.

Het gebruik van HiB is nog niet zo ver als gewenst. Op dit moment zijn van elke voetbalclub namen aangeleverd²². De kwaliteit van de dossiers verschilt sterk. Korpsen als Rotterdam-Rijnmond, Haaglanden en Amsterdam-Amstelland zijn bijvoorbeeld al vrij ver met het vullen van het systeem, een groot aantal andere korpsen moet er echter nog flink aan trekken. Op dit moment is het summier mogelijk om met behulp van HiB een dossier op te stellen om een maatregel uit de wet mbveo op te leggen.

²¹ Zie in dit kader paragraaf 2.5 waarin nieuwe jurisprudentie wordt beschreven. De rechter geeft dan aan dat het voldoende is om deelname van het individu aan de overlastgevende groep voldoende is. Het is dan niet meer noodzakelijk om sec de individuele gedragingen ook te registreren.

²² Alleen clubs uit de Eredivisie zijn verplicht deel te nemen aan het project. De clubs uit de Jupiler league hoeven dit in principe niet. Volgens betrokkenen een onwenselijke situatie omdat ook daar een aantal clubs is die problemen hebben met voetbalvandalisme.

Een aantal redenen is aan te wijzen waarom de landelijke top10-hooligansdatabank nog niet zo ver is als gehoopt. Allereerst het capaciteitsgebrek bij de politie. Vaak is de voetbalcoördinator van het korps verantwoordelijk voor het vullen en bijhouden van het systeem. In de praktijk blijkt de voetbalcoördinator het te druk te hebben met de operationele voorbereiding en uitvoering rondom wedstrijden zodat deze niet toekomt aan HiB. De trend is nu wel zichtbaar dat deze informatietaak daarom binnen het korps wordt overgeheveld naar de informatieorganisatie. Een informatie-medewerker wordt hier dan verantwoordelijk voor, met input van de voetbalcoördinator.

Een andere oorzaak is gelegen in het feit dat de informatiesystemen van de politie nog niet goed op elkaar zijn afgestemd. Informatie uit de verschillende systemen komen niet altijd in het dossier van HiB terecht. De politie moet nu handmatig de informatie uit andere systemen verwerken. Het CIV is bezig met een koppeling tussen de systemen om dit euvel te verhelpen. Vooralsnog levert dit automatiseringproblemen, waardoor dit nog even tijd zal kosten. Een ander technisch probleem in het systeem is dat het politiekorps alleen informatie over voetbalvandalen van de 'eigen' voetbalclubs kan verwerken. Vaak is het echter zo dat clubs supportersgroepen over heel het land hebben.

Verder blijkt het besef van de noodzaak van het consequent bijhouden van gegevens in HiB nog niet bij iedereen aanwezig. In het verlengde daarvan speelt het ogenschijnlijk vrijblijvende karakter. Er wordt daarom niet altijd de nodige prioriteit aan gegeven. De voorloper van HiB was inderdaad een vrijblijvend traject. Inmiddels is dat niet meer zo. Zeker niet nu de minister in zijn beleidsreactie dit als speerpunt heeft genoemd en het als actiepunt in het Landelijk actieplan Voetbal en Veiligheid is opgenomen. HiB kampt echter nog steeds met de erfenis van het vrijblijvende imago.

Betrokkenen geven aan dit een cruciale denkfout te vinden. De overtuiging is namelijk dat als je precies die drie, vier of vijf centrale figuren aanpakt, dit impact heeft op de gehele groep. Het voetbalvandalisme wordt namelijk 'geregisseerd' door een kleine groep leidinggevende figuren, de rest zijn handlangers, meelopers of gelegenheidsreischoppers. Overigens geeft een aantal betrokkenen aan dat het nuttig zou zijn om HiB niet alleen voor de top10-hooligans te gebruiken, maar ook voor de 'potentiële aanwas': de (jonge) voetbalvandalen die op de grens staan en dreigen door te groeien tot hooligan. Op deze groep kun je in deze fase namelijk nog pro-actief maatregelen treffen. Later loop je achter de feiten aan.

Evenementen

Een groot evenement is een periodieke gebeurtenis, het komt jaarlijks (bijvoorbeeld jaarwisseling) of zelfs meerjaarlijks (zoals grote voetbal evenementen als het EK- of WK-voetbal) voor. Het is dan lastig om een herhaaldelijk patroon bij dat specifieke evenement aan te tonen. Want kun je bijvoorbeeld een feit dat twee jaar geleden tijdens het vorige voetbaltoernooi is gepleegd nu in het dossier opnemen? Ook hier

speelt dan het knelpunt dat de personen die de vorige keer waren opgepakt, first-offenders zijn.

2.3 Uitvoering

2.3.1 Terugblik eerste rapportage

Als de burgemeester een maatregel heeft opgelegd, is het volgen van de bestuurlijke procedures van de Algemene wet bestuursrecht verplicht. Uit het vorige onderzoek blijkt dat gemeenten deze bestuurlijke procedures ook volgen, maar in de praktijk op een aantal praktische knelpunten stuiten zoals capaciteits- en tijdsdruk als gevolg van gestelde termijnen.

2.3.2 De praktijk nu

Arbeidsintensief

Bij het uitvoeren van de bestuurlijke procedures die voorgaan aan het opleggen van een maatregel worden geen grote knelpunten ervaren. Het opstellen van een voornemenbrief of het daadwerkelijke besluit zijn standaardhandelingen van een gemeente. Wel blijkt het in de praktijk volgens betrokkenen arbeidsintensief en tijdrovend te zijn. Het dossier en het besluit dienen op maat gemaakt te worden. Welke maatregel wordt waarom opgelegd? Daarbij dienen de belangen van de betrokkene nadrukkelijk worden meegenomen. Want welke invloed heeft bijvoorbeeld het gebiedsverbod voor de thuis- of werksituatie van de betrokkene? Moeten er uitzonderingen worden aangebracht? Moet er een corridor in het verboden gebied getekend worden? Waar moet de overlastgever zich melden? In het kader van proportionaliteit moeten dit soort zaken worden meegenomen. Dit wordt door betrokkenen ervaren als veel administratieve handelingen om uiteindelijk de wet te kunnen inzetten.

Maatwerk kost tijd. Een extra tijdsrovend element hierbij is als de overlastgever bijvoorbeeld de Nederlandse taal niet machtig is. De gemeente moet dan extra inspanningen verrichten om de boodschap goed over te brengen. Het besluit moet juridisch kloppen, maar is voor een dergelijk persoon niet te begrijpen. De gemeente Eindhoven heeft daarom aan het besluit een brief toegevoegd waarin in heel eenvoudige bewoordingen de essentie van het besluit wordt omschreven.

Bestuurlijke termijnen en tijdsnood

Betrokkenen geven aan dat het volgen van de gestelde termijnen ertoe kan leiden dat een gemeente in tijdsnood komt, bijvoorbeeld als een evenement op de agenda staat waar zij de betrokkene niet bij wil hebben. Zo hebben de gemeenten Den Haag en Leidschendam-Voorburg forse inspanningen moeten leveren om tijdig de besluiten

tijdens de jaarwisseling 2011/2012 rond te krijgen en aan de overlastgevers uit te reiken. Zeker omdat men in de aanloop naar de jaarwisseling ook druk bezig is met andere zaken. Het wordt dan kort dag. Daarbij geven gemeenten aan dat bij een overzichtelijk aantal overlastgevers het nog te doen is, maar dat bij grotere aantallen dit tot grote knelpunten kan leiden.

Het OM kent dit knelpunt niet, het besluit van de officier van justitie kan meteen ingaan. Om het knelpunt van tijdsnood te ontlopen, bekijkt men daarom in de driehoek of een maatregel ook door de officier van justitie opgelegd zou kunnen worden.

Een aantal gemeenten kiest er verder voor een aantal stappen – beargumenteerd – over te slaan. Zo ziet een aantal gemeenten bijvoorbeeld af van het versturen van de voornemenbrief omdat zij van mening zijn dat zij de betreffende overlastgevers (via de politie) al meerdere malen hebben gewaarschuwd en dat zij ook meerdere malen hebben aangekondigd dat zij nu zwaardere maatregelen zullen inzetten. Verder ziet men wel eens af van het horen van de overlastgever.

Een aantal betrokkenen noemt in dat kader als mogelijke oplossing te overwegen of de bevoegdheden gemandateerd kunnen worden in de ambtelijke organisatie. Betrokkenen geven aan dat de burgemeester de nodige administratieve handelingen moet verrichten. Immers, de burgemeester moet de voornemenbrief en het besluit ondertekenen. Als een burgemeester een drukke agenda heeft en niet tijdig de brieven en besluiten kan ondertekenen, kan dit tot extra vertragingen en tijdsnood leiden.

Het uitreiken van een besluit aan de overlastgever leidt in de praktijk verder bij een aantal gemeenten tot praktische knelpunten. Zo is het lastig om de betreffende persoon te bereiken als deze geen vaste woon- of verblijfplaats heeft. Hoe bereikt men deze persoon? En wanneer gaat het besluit in? Is dat de dagtekening van het besluit of het moment dat de overlastgever kennis heeft genomen van het besluit?

Een aantal gemeenten noemt het aandachtspunt dat een bestuursrechtelijk besluit geldt vanaf de bekendmaking, en dat kan vanaf het moment van verzending. Bestuursrechtelijk is het besluit dan nog te handhaven, maar strafrechtelijk weer niet. Volgens artikel 184 Wetboek van Strafrecht is ‘opzettelijk’ negeren van het bevel vereist. Hoe zit dit als de overlastgever het besluit niet heeft ontvangen? En in het verlengde van dit aandachtspunt, wanneer start de werkingstermijn van het verbod uit het besluit? Gaan de drie maanden in bij verzending van het besluit? Of als de overlastgever het besluit heeft ontvangen?²³

²³ De ‘Handreiking wet mbveo’ stelt op pagina 36 dat de datum van uitreiking de datum van inwerkingtreding van het besluit is.

2.4 Handhaving

2.4.1 Terugblik eerste rapportage

Tijdens het eerste onderzoek bleek dat gemeenten en arrondissementen vooral het gebiedsverbod en groepsverbod hebben ingezet, al dan niet in combinatie met de meldingsplicht. Ten aanzien van de handhaving van deze maatregelen werd toen gesteld dat dit bij kleine aantallen te overzien is, maar dat dit een probleem wordt als het om grotere aantallen gaat. Over de meldingsplicht werd gesteld dat hier veel praktische haken en ogen aan zaten. Deze hadden te maken met de handhavingslast, de meldlocatie en het vervolg als iemand niet opkomt. Ten slotte leefde bij betrokkenen de vraag of overtreding van een maatregel automatisch een reden is om een maatregel te kunnen verlengen.

2.4.2 De praktijk nu

Praktische knelpunten bij grote aantallen

Ook nu blijkt dat het overgrote deel van de opgelegde maatregelen een gebiedsverbod of groepsverbod is. De meldingsplicht is in mindere mate opgelegd. In de praktijk geven betrokkenen aan dat de handhaving van deze maatregelen wel te doen is. Vooral het gebiedsverbod en groepsverbod in het kader van wijkoverlast is volgens betrokkenen goed handhaafbaar. De wijkagent kent de overlastgevers vaak goed. Zo hebben wijkagenten in de gemeente Leidschendam-Voorburg rondom de jaarwisseling elke avond bij de overlastgevers thuis ter controle aangebeld. Wel wordt – net als in het eerste onderzoek – aangegeven dat bij grotere aantallen handhaving lastiger wordt en veel capaciteit vergt.

Meldingsplicht heeft haken en ogen

Handhaving van deze maatregelen bij het voetbalvandalisme is een stuk lastiger. Er zijn dan immers veel meer mensen op straat. De wet biedt de mogelijkheid om de meldingsplicht op te leggen. Een voetbalvandaal moet zich dan tijdens de wedstrijd melden op een aangewezen locatie. Betrokkenen geven aan de meldingsplicht alleen bij het voetbal nuttig te vinden. Dan wil je een overlastgever op een specifiek moment niet in een bepaald gebied hebben. Bij (wijk)overlast en evenementen heeft het weinig meerwaarde. Het is immers niet proportioneel om een individu dagelijks of wekelijks te laten melden. Bovendien heeft het ook weinig effect, omdat het individu buiten deze meldmomenten om voor overlast kan zorgen.

Wel heeft de gemeente Waalwijk overwogen om op een creatieve manier de meldingsplicht aan een overlastgever op te leggen in het kader van zijn hulpverlenings- en zorgtraject. De gemeente had voor de overlastgever bemiddeld in het vinden van werk. De overlastgever zou zich in ruil daarvoor elke ochtend moeten melden bij zijn

werkgever. Uiteindelijk heeft de gemeente hiervan afgezien omdat men in de praktijk in de toepassing van de wet juridische obstakels verwachtte.

Net als bij het eerste onderzoek ervaart men praktische haken en ogen bij de uitvoering van de meldingsplicht. Het gaat dan vooral om de meldlocatie. Politiebureaus hebben openingstijden. In een grote gemeente is het hoofdbureau van de politie vaak wel 24 uur per dag geopend. In de minder bevolkte of landelijke gebieden kunnen de (kleinere) bureaus buiten kantoor tijd gesloten zijn. Het is de vraag of het proportioneel is om de overlastgever grote afstanden te laten afleggen naar een politiebureau dat geopend is. Bovendien is het ook nog de vraag of het wenselijk is om op één meldpunt meerdere voetbalvandalen te laten samenkomen.

In de gemeente Enschede vindt op dit moment een pilot met de digitale meldingsplicht plaats. Een overlastgever kan zich dan melden bij een meldzuil. Daar moet hij zijn identiteitsbewijs laten inscannen, de meldzuil checkt vervolgens met een camera met gezichtsherkenning of de persoon op de foto ook voor de zuil staat. Vervolgens wordt geregistreerd of de overlastgever zich op de afgesproken tijdstip heeft gemeld.

Ook de intergemeentelijke meldingsplicht blijft voor betrokkenen een lastig punt. Voetbalsupporters wonen verspreid over het land, niet uitsluitend in de gemeente van de BVO. Om een intergemeentelijke meldingsplicht op te kunnen leggen, moet de medewerking van de burgemeesters uit de plaats waar de betrokkene zich moet melden gevraagd worden. Dit wordt als een hinderende administratieve last gezien. Bovendien is de urgentie (en kennis) niet bij iedere gemeente gelijk. Kleinere gemeenten zijn minder bekend met de problematiek en hebben verder niet de mogelijkheden om de meldingsplicht goed te faciliteren.

Overtreding van een maatregel

Als een overlastgever een maatregel overtreedt, bijvoorbeeld door het verboden gebied te betreden of zich niet te melden, dan pleegt deze een misdrijf op grond van het WvSr. Betrokkenen ervaren hierbij een knelpunt. Als een gedragsaanwijzing van een officier van justitie wordt overtreden, dan is dit strafbaar op grond van artikel 184a WvSr²⁴. De dader kan dan buiten heterdaad worden opgepakt. Overtreding van een burgemeestersbevel is strafbaar gesteld op grond van artikel 184 WvSr. Het is dan niet mogelijk om een overlastgever buiten heterdaad aan te houden.

Dit betekent dat als een overlastgever zich bijvoorbeeld niet houdt aan de meldingsplicht die hem door de officier van justitie is opgelegd, hij meteen door de politie 'van zijn bed gelicht kan worden.' De impact van dergelijk ingrijpen is dan groot. Als een meldingsplicht opgelegd door de burgemeester wordt overtreden dan kan dit echter niet. De overlastgever moet dan ontboden worden op het politiebureau waarna een proces-verbaal wordt opgemaakt. In een rechtszaak wordt vervolgens de

²⁴ Het gaat hierbij om gevallen waarbij er overlastgevend gedrag jegens personen is. In overige gevallen is de strafbaarstelling op grond van artikel 184 WvSr

strafmaat bepaald. Deze werkwijze kost de politie veel papierwerk. Bovendien, afhankelijk van de capaciteit bij de rechtbank, kan een strafzaak pas na een paar maanden voorkomen. In de tussentijd kan de overlastgever dus zijn maatregel ontlopen en in die periode toch voor overlast zorgen. Zo is er een geval bekend waarin de overlastgever al elf keer zijn (bestuursrechtelijke) meldingsplicht heeft overtreden.

De wens bij betrokkenen is om overtreding van een burgemeestersbevel ook strafbaar te stellen op grond van artikel 184a van het Wetboek van Strafrecht.

2.5 Rechtspraak

2.5.1 Terugblik eerste rapportage

Betrokkenen gaven in het eerste onderzoek aan behoefte te hebben aan kaders en voorbeelden. Men keek uit naar jurisprudentie. Uit de jurisprudentie zou namelijk moeten blijken op welke wijze de rechter een dossier en opgelegde maatregel beoordeelt. Tijdens het eerste onderzoek waren vier (voorlopige) rechterlijke uitspraken gedaan: in Amsterdam, Den Bosch, Rotterdam en Utrecht.

In drie van deze vier zaken (Amsterdam, Den Bosch en Rotterdam) heeft de rechter de maatregel geschorst. In één geval (Utrecht) heeft de rechter het bezwaar van de overlastgever afgewezen. Op basis van deze vier rechterlijke uitspraken bleek dat de rechters de volgende punten hebben gebruikt bij de motivering van hun oordeel:

- Het dossier moet – specifiek en verifieerbaar – concrete gedragingen van een individu bevatten waardoor de openbare orde wordt verstoord. Een globale samenvatting van het ordeversturende gedrag volstaat niet.
- Het dossier moet voldoende aannemelijk maken dat het individu herhaaldelijk deel uitmaakt van een groep ordeverstoorders (en/of hierbij een leidende rol heeft). Een enkele aanwijzing dat een individu tot een groep behoort, is daarbij niet voldoende. Het is overigens niet noodzakelijk dat de persoon ook zelf de openbare orde heeft verstoord dan wel strafbare feiten heeft begaan.
- Gelet op het rechtszekerheidsbeginsel mogen alleen gebeurtenissen en gedragingen van na inwerkingtreding van de wet (1 september 2010) worden gebruikt om herhaaldelijkheid aan te tonen.
- Ordeversturende gedragingen in het buitenland – en dus ook gedragingen in andere/ gemeenten – mogen ter onderbouwing van de maatregel worden gebruikt.

- De maatregel moet in verhouding staan tot het te bereiken doel en dat moet duidelijk worden gemaakt. Het dossier moet een motivering bevatten waarom juist die maatregel de enige passende is, en waarom niet voor een minder ingrijpend middel kon worden gekozen.
- In het kader van zorgvuldigheid van het besluit moeten betrokkenen de mogelijkheid krijgen hun zienswijze op het (voorgenomen) besluit te geven.
- Voor een gedragsaanwijzing van een officier van justitie moet het dossier een voldoende bewezen strafbaar feit bevatten.

2.5.2 Ontwikkelingen in de jurisprudentie

De jurisprudentie op het terrein van de wet mbveo heeft zich lange tijd niet verder ontwikkeld. Simpelweg omdat er weinig zaken meer de rechter hebben bereikt. Wel heeft een persoon beroep aangespannen tegen een maatregel die de gemeente Amsterdam had opgelegd. De Bestuursrechter heeft vervolgens in de beroepszaak het beroep ongegrond verklaard. De uitspraak van de rechter – mede gelet op de motivering – kan grote gevolgen hebben voor de jurisprudentie.

Uitspraak rechter in 2011

De eerste uitspraak werd gedaan op 18 februari 2011 door de voorzieningenrechter van de Sector Bestuursrecht van de Rechtbank Amsterdam naar aanleiding van een bezwaarprocedure²⁵. De burgemeester van Amsterdam had in het kader van voetbalgerelateerde overlast aan tien personen een groepsverbod opgelegd. Vier van hen kregen tevens een meldingsplicht opgelegd. Zij hadden volgens de burgemeester een leidende rol bij structureel overlastgevend en/of strafbaar gedrag in Amsterdam. Op basis van deze gedragingen bestond bij de gemeente de vrees dat deze personen zich wederom schuldig zullen maken aan overlastgevend en strafbare gedragingen. Het groepsverbod gold voor het gebied rond de Arena en het centrum op dagen voorafgaand aan de wedstrijden van Ajax en het Nederlands Elftal voor de duur van drie maanden. De meldingsplicht hield in dat de overlastgevers zich een kwartier dan wel een half uur na aanvang van de wedstrijd moesten melden bij een aangewezen politiebureau.

Vrijwel alle betrokkenen hadden bezwaar aangetekend tegen deze bestuurlijke maatregel. Een van hen had de rechter om een voorlopige voorziening gevraagd. De voorzieningenrechter wees de gevraagde voorlopige voorziening toe en schorste daarop de maatregel. De rechter droeg hiervoor een aantal argumenten aan. Ten eerste was de rechter van oordeel dat alleen gebeurtenissen na de inwerkingtreding van de wet mbveo kunnen meespelen.

²⁵ LJN: BP5057, Rechtbank Amsterdam, AWB 11/672 GEMWT

‘Met andere woorden is de burgemeester bevoegd een groepsverbod op te leggen als twee ordeverstoringen na 1 september 2010 hebben plaatsgevonden’.

Wel mogen feiten die in het buitenland hebben plaatsgevonden, worden betrokken bij de voorbereiding van het bevel van de burgemeester. De rechter acht het doorslaggevend of het bevel van de burgemeester is gebaseerd op een gedocumenteerd dossier waaruit de verstoringen van de openbare orde blijken. Het dossier bevatte volgens de rechter in dit geval te weinig informatie over de individuele rol van de overlastgever.

‘De rechter heeft het groepsverbod voorlopig geschorst, omdat het politierapport te weinig informatie bevat over de precieze rol bij de ordeverstoringen. Dat hij tot een groep behoort die daar aanwezig was, is niet genoeg. Ook blijkt niet dat de supporter de leider van de groep is.’

De rechter achtte een groepsverbod in combinatie met een meldingsplicht een van de zwaarst mogelijke sancties die de wet kent. Een afweging of deze maatregel in verhouding staat met het te bereiken doel is volgens de rechter in dit geval niet gemaakt. Verder had de gemeente volgens de rechter niet bekeken of met een minder ingrijpende maatregel het doel ook te bereiken is. De burgemeester had verder niet gemotiveerd waarom alleen deze zware maatregel het gewenste effect heeft en niet voor een minder ingrijpend middel kon worden gekozen.

Op basis van deze uitspraak heeft de gemeente Amsterdam de negen andere opgelegde maatregelen opgeschort en later voor vijf personen ingetrokken. Voor drie personen is het bezwaar tegen de maatregel ongegrond verklaard. Een persoon is hiertegen in beroep gegaan.

Uitspraak beroep in 2012

Op 3 april 2012 heeft de Sector Bestuursrecht van de Rechtbank Amsterdam het beroep behandeld en uitspraak gedaan²⁶. Het beroep werd ongegrond verklaard. Hiervoor draagt de rechtbank een aantal argumenten aan die tegenover de overwegingen van de eerste uitspraak staan. Zo meent de rechtbank dat incidenten die voor inwerkingtreding van de wet hebben plaatsgevonden wel meegenomen mogen worden in de onderbouwing van de maatregel.

‘Naar het oordeel van de rechtbank verzet het rechtszekerheidsbeginsel zich er niet tegen dat ook incidenten die hebben plaatsgevonden voor de inwerkingtreding van artikel 172a van de Gemeentewet ten grondslag worden gelegd aan de onderhavige maatregel.’

De rechtbank meent namelijk dat de wet mbveo een preventieve maatregel is, bedoeld om verdergaande verstoring van de openbare orde te voorkomen. De maatregel heeft

²⁶ LJN: BW1140, Rechtbank Amsterdam, AWB 11/3310 GEMWT

niet, zoals bij punitieve sancties het geval is, het doel om betrokken persoon te bestraffen. Bovendien meent de rechtbank dat de wet mbveo geen geheel nieuwe bevoegdheid is, maar enkel een extra instrument om herhaling van gedragingen – die ook voor de invoering van de wet al een ordeverstoring inhielden – in het vervolg te voorkomen.

Verder geeft de rechtbank aan dat ter onderbouwing van de maatregel feiten die de overlastgever in andere gemeenten of het buitenland heeft begaan wel mag meenemen.

Vervolgens heeft de rechtbank per opgenomen feit in het dossier bekeken of de rol van de overlastgever daarbij aangetoond kan worden.

‘Anders dan eiser heeft gesteld, heeft verweerder eiser niet verweten dat hij herhaaldelijk individueel de openbare orde heeft verstoord, maar dat hij herhaaldelijk deel heeft uitgemaakt van een groep die de openbare orde heeft verstoord. Het gaat erom of voldoende aannemelijk is geworden dat bij de drie incidenten door een groep personen de openbare orde is verstoord en dat eiser deel heeft uitgemaakt van die groep.’

In tegenstelling tot de uitspraak in 2011 meent de rechtbank dat deelname aan een groep die de openbare orde heeft verstoord voldoende is om een maatregel op te leggen. Aangetoond moet worden dat de betrokkene onderdeel uit maakt van de groep. Het individuele aandeel van betrokkene hoeft niet vast te staan.

Verder geeft de rechtbank aan dat de gemeente voldoende heeft aangetoond dat er ernstige vrees is voor herhaling van de verstoring van de openbare orde. De rechtbank verwijst daarbij naar het patroon van overlastgevende incidenten, het karakter van de groep waar betrokkene deel van uitmaakt, de aard van het groepsgedrag en het feit dat tussenkomst van de politie de betrokkene niet heeft weerhouden opnieuw deel te nemen aan groepen die de openbare orde verstoren. Daarbij is de rechtbank van mening dat het tijdsverloop tussen de incidenten (in dit geval ruim vijf maanden) niet dusdanig lang is dat niet meer gesproken kan worden van een ernstige vrees voor herhaling.

Laatste argument van de rechtbank om de gemeente Amsterdam in het gelijk te stellen is het feit dat voldoende is onderbouwd waarom specifiek die maatregelen worden opgelegd en niet gekozen wordt voor minder zware maatregelen.

‘De rechtbank is van oordeel dat de besluitvorming van verweerder verenigbaar is met de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit. [...] De rechtbank is van oordeel dat een groepsverbod een minder verstrekende en ingrijpende maatregel is dan een gebiedsverbod. [...] De maatregel gold weliswaar voor de maximale termijn van drie maanden, maar had feitelijk betrekking op een beperkt aantal dagen in die periode. Het gaat om concreet tien wedstrijddagen en de avonden daaraan voorafgaand vanaf 18:00 uur. Naar het oordeel van de rechtbank is betrokkene hierdoor niet verder in

zijn bewegingsvrijheid beperkt dan nodig was om verdere verstoring van de openbare orde te voorkomen.'

Analyse

De motivering en de uitspraak kunnen de bestaande jurisprudentie substantieel veranderen. Welke gevolgen deze uitspraak daadwerkelijk zal hebben, wordt bekeken in de wetsevaluatie. Hier kunnen voorlopig de volgende belangrijkste punten genoemd worden:

- Feiten voor de inwerkingtreding van de wet – 1 september 2010 – mogen gebruikt worden ter onderbouwing van het dossier;
- Feiten die de overlastgever in andere gemeenten of het buitenland heeft begaan mogen gebruikt worden om herhaaldelijkheid aan te tonen;
- Een periode van vijf maanden tussen twee geregistreerde feiten is voldoende om herhaaldelijkheid aan te tonen;
- Deelname aan een ordeverstorende groep is voldoende, het individuele aandeel van een persoon aan de ordeverstoring hoeft niet aangetoond te worden. 'Sta je erbij, dan hoor je erbij.'

Daarbij meent de rechtbank dat het gevarieerd inzetten van de termijnen voldoet aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit. Immers, de maatregel betrof niet drie maanden (90 dagen), maar tien keer een wedstrijddag en de avond ervoor (effectief vijftien dagen).

2.6 Verwachtingen en praktijk

2.6.1 Terugblik eerste rapportage

De totstandkoming van de wet heeft – gezien de ontstaansgeschiedenis – de nodige voeten in aarde gehad. Het bestrijden van ernstige overlast en voetbalvandalisme is een belangrijk politiek en maatschappelijk thema. In het eerste inspectieonderzoek is geconstateerd dat er voorstanders en tegenstanders van de wet waren.

Het merendeel van de respondenten had op voorhand positieve verwachtingen van de wet. Dit waren voornamelijk gemeenten en arrondissementen die nog geen praktijkervaring hadden opgedaan met de wet. Betrokkenen die de wet daadwerkelijk hadden ingezet, waren kritischer. Zij wezen daarbij op de soms praktische en soms fundamentele knelpunten.

De Inspectie constateerde dat een belangrijk deel van de ervaren knelpunten zijn oorzaken vond in de verschillende – en soms hooggespannen – verwachtingen en beelden van de wet. Men verwachtte een stevig instrument dat tegen grote groepen

overlastgevers kon worden ingezet. In de praktijk bleek het instrument echter alleen gebruikt te kunnen worden tegen een klein aantal notoire overlastgevers. Vanuit dat perspectief beschouwde een deel van de betrokkenen de wet niet streng genoeg en werd de toegevoegde waarde ten opzichte van het bestaande instrumentarium betwijfeld.

Betrokkenen stelden dat zij de inspanningen afwogen tegenover het effect. Inzet van de wet vergt veel tijd en capaciteit. Het directe effect van de instrumenten uit de wet was echter nog niet aan te tonen. De toepassing van de wet was onderdeel van een totaalpakket aan maatregelen om overlast te bestrijden. Aangegeven werd dat men wel positieve ervaringen had met de inzet van de maatregelen bij wijkoverlast. Het zorgde voor een (tijdelijke) afname van overlast en er ging een signaalwerking uit naar de samenleving en overlastgevers. Ook bij evenementen als de jaarwisseling werden positieve effecten ervaren.

Men beschouwde de mogelijkheden van de wet om voetbalvandalisme te bestrijden als minder effectief. De voorwaarden om de wet te kunnen inzetten zijn bij voetbalvandalisme moeilijk aan te tonen. Bovendien is de termijn van drie maanden weinig effectief omdat het in de praktijk maar om een zeer beperkt aantal thuiswedstrijden gaat. Daarbij staat het de voetbalvandaal nog vrij om naar uitwedstrijden te gaan.

2.6.2 Ervaringen in de praktijk

Bruikbaar nieuw instrument

Het globale beeld dat in de eerste rapportage werd geschetst, wordt in het tweede onderzoek grotendeels wederom bevestigd. Gemeenten zien de wet als goede aanvulling op het totaal aan instrumenten die zij beschikbaar hebben. Vooral de combinatie met andere maatregelen maakt de wet effectief. Een respondent geeft in dat kader het volgende aan:

‘Het geeft je de mogelijkheid om als gemeente te laten zien dat de grens is bereikt. Dat kan ook met de bestuurlijke last onder dwangsom, maar in combinatie met een gebiedsverbod geeft het een sterk signaal dat politie en gemeente samen optrekken.’

Een ander respondent geeft aan dat je de wet heel gericht en effectief kun inzetten om een groep overlastgevers aan te pakken:

‘Het is een nuttig instrument om de angels uit een groep te halen en opbouwend aan de slag te gaan met zowel de groep als de persoon die het gebiedsverbod heeft opgelegd gekregen.’

Overig instrumentarium wordt onvoldoende benut

Een deel van de gemeenten en arrondissementen staat neutraler tegenover de mogelijkheden van de wet. Zij menen dat andere elementen uit het instrumentarium van de burgemeester gemakkelijker en net zo effectief kunnen worden toegepast. Een respondent geeft ter illustratie de volgende opsomming:

‘Binnen bestaande bevoegdheden zijn veel zaken al geborgd. In de APV bijvoorbeeld het verbod op een voetbalwedstrijd, het samenscholingsverbod, het gebiedsverbod, het verwijderingsbevel, het stadionomgevingsverbod, het verbod op handel in drugs, het verbod op messen en andere steekwapens, hinderlijk drankgebruik, hinderlijk gedrag. In de Gemeentewet gaat het bijvoorbeeld om artikel 151b (Veiligheidsrisicogebied en preventief fouilleren), artikel 151c (cameratoezicht), artikel 154a (bestuurlijk ophouden), artikel 172 lid 3 (gebiedsverbod), artikel 175 (noodbevelen) en artikel 176 (noodverordening).’

Aangegeven wordt dat het overige instrumentarium onvoldoende wordt benut. Er is meer mogelijk dan men denkt. Er is behoefte om het bestaande instrumentarium integraal te herzien. Zo zijn bij de aanpak van voetbalvandalisme bestuursrechtelijke, strafrechtelijke en civiel rechtelijke instrumenten beschikbaar. Deze instrumenten worden vaak nog los van elkaar ingezet waardoor de effectiviteit minder is. Het zou veel krachtiger zijn om een voetbalvandaal integraal aan te pakken.

Instrument sluit niet aan op de praktijk

Een laatste deel is kritisch over de mogelijkheden die de wet hun biedt. Zij geven aan dat zij niet de instrumenten hebben gekregen om overlast snel en daadkrachtig aan te pakken. Het zijn vooral de bestuurders die dit kritiekpunt aandragen. Zo wordt aangegeven dat de burgemeester door de burger aangesproken wordt om overlast aan te pakken. Daarvoor krijgt de burgemeester verschillende instrumenten beschikbaar gesteld. De meerwaarde van de wet mbveo zou zijn dat de burgemeester nu sneller preventief zou kunnen ingrijpen. Deze meerwaarde ervaart men in de praktijk echter niet. Voordat je de wet kunt inzetten moet je namelijk voldoen aan hoge voorwaarden, dit kost de nodige capaciteit, en als je dat allemaal hebt gedaan, kun je maar een beperkte termijn opleggen. De kritiek concentreert zich in het bijzonder bij voetbalvandalisme.

2.6.3 Wensen en verlangens

Respondenten hebben in dit onderzoek aangegeven waar de knelpunten in de wet mbveo zitten en op welke wijze zij denken dat deze knelpunten opgelost zouden kunnen worden. De burgemeesters van de G4 hebben de minister per brief laten weten wat hun opvattingen over de wet zijn. Ten slotte heeft de Tweede Kamer tijdens de hoorzitting van 26 januari 2012 een groot aantal experts hierover bevraged. Uiteindelijk

zijn de (verbeter)wensen van ‘het veld’ ten aanzien van de wet in een twee punten samen te vatten: versoepeling van de inzet en strengere maatregelen. Hierna wordt een aantal wensen en ideeën genoemd.

Versoepeling van de voorwaarden om de wet in te zetten

Betrokkenen hebben de behoefte om de wet sneller en vaker in te zetten. Men wil voortvarend, flexibel en daadkrachtig tegen overlast kunnen optreden. De wettelijke criteria belemmeren dit optreden. Bovendien sluiten deze criteria niet aan bij de verschillende typen overlast in de praktijk. De wens is daarom om de wet zodanig aan te passen dat deze simpeler, sneller en slagvaardiger toe te passen is in de praktijk.

Een stap daartoe is om het aspect ‘herhaaldelijkheid’ te bezien. Het dossier moet minimaal twee feiten bevatten. Veel opgepakte overlastgevers – met name bij het voetbalvandalisme – blijken first-offenders te zijn. Met één geregistreerd feit is het dan niet mogelijk om de wet mbveo toe te passen. De vraag wordt gesteld of gedifferentieerd kan worden in de zwaarte van het geregistreerde feit. Zo zou het dan mogelijk moeten zijn om personen die betrokken zijn geweest bij zeer ernstige ongeregelde heden – zoals de strandrellen van Hoek van Holland of de Maasgebouwwrellen – meteen een maatregel op basis van de wet mbveo op te leggen, in plaats van te moeten wachten op het tweede feit. Één ernstig feit in plaats van twee ‘normale’ feiten.

Een andere wens is om het principe ‘sta je erbij, dan hoor je erbij’ te hanteren. In een grote groep overlastgevers is het voor de politie lastig om te omschrijven wat de individuele gedragingen van een persoon zijn en wat zijn aandeel is in de groepsoverlast. Aanwezigheid en deelname aan de overlastgevendende groep zou volgens betrokkenen voldoende moeten zijn om een maatregel op te leggen. Als een persoon zich niet ontrekt aan de groep – zelfs niet na oproep van de politie – draagt deze bij aan de massaliteit van de overlast door de groep. Immers, het is een keuze van het individu om deel te nemen aan de groep, je kunt ook weglopen. De uitspraak van de rechtbank Amsterdam (paragraaf 2.5.2) biedt in dat kader goede aanknopingspunten.

Vanzelfsprekend is daarbij de spanning tussen uitdijende bevoegdheden enerzijds en adequaat verantwoording afleggen anderzijds. Een enkele bestuurder geeft daarbij graag democratisch verantwoording af te willen leggen aan de gemeenteraad over zijn optreden en niet via de standaard juridische trajecten. Inzet van de wet maakt immers onderdeel uit van een integrale beleidsaanpak.

Strengere sancties, langere termijnen

Op grond van de wet mbveo kan maximaal een maatregel worden opgelegd van drie maanden (90 dagen). Als het dossier daarna aantoonbaar dat de ernstige vrees voor verstoring van de openbare orde nog aanwezig is, dan kan de maatregel nog drie keer verlengd worden tot maximaal een jaar. Betrokkenen menen dat deze termijnen niet in verhouding staan tot de inspanningen die daarvoor geleverd moeten worden.

Bovendien is een termijn van drie maanden niet effectief genoeg om alle typen overlast aan te pakken, met name voetbalvandalisme. Eerder in dit rapport is immers al gesteld dat dit effectief om maximaal zes thuiswedstrijden gaat en de voetbalvandaal niet verbiedt om naar uitwedstrijden te gaan. Dit staat niet in verhouding tot de jarenlange stadionverboden die de KNVB en BVO's kunnen opleggen.

De wens is om deze termijnen langer te maken. Per type overlast zou een maatregel variërend van één tot twaalf maanden opgelegd moeten kunnen worden. De termijn moet dan vanzelfsprekend onderbouwd worden in het dossier. Dit zou het dan mogelijk maken om bijvoorbeeld een voetbalvandaal een heel seizoen een maatregel op te leggen.

Ook kan gedacht worden aan gedifferentieerde termijnen. Dus niet een maatregel voor een periode van 90 aansluitende dagen of drie opvolgende maanden, maar verspreid over het jaar. Dit zou het mogelijk maken om een voetbalvandaal rondom alle speeldagen voor twee dagen een gebiedsverbod op te leggen (wedstrijddag en de dag ervoor). Je krijgt dan een gebiedsverbod van maximaal 34 keer twee dagen, maximaal 68 dagen²⁷. Hetzelfde zou kunnen gelden voor overlast in het horeca- uitgaansgebied. Uitgaansoverlast vindt overwegend plaats in de avonduren op de 'reguliere' uitgaansavonden donderdag, vrijdag en zaterdag. Je zou een overlastgever op die drie dagen voor een (half) jaar lang een gebiedsverbod kunnen opleggen van 20:00 uur tot 04:00 uur, totaal 24 uur per uitgaansweekend. Dit maakt het (rekenkundig) een maatregel van 52 keer 24 uur.

Een andere wens geldt vooral in het kader van voetbalvandalisme en betreft het uitbreiden van de intergemeentelijke meldingsplicht. Een substantieel deel van de supporters komt uit een andere gemeente dan de BVO. De burgemeester kan alleen een meldingsplicht aan overlastgevers voor de eigen gemeente en alleen dus voor de thuiswedstrijden opleggen. Voor uitwedstrijden in andere gemeenten is voor de uitvoering van de intergemeentelijke meldingsplicht toestemming nodig van de collega-burgemeesters. Dit is een extra administratieve last, zeker als het om veel verschillende gemeenten gaat. Voor een gemeente met een BVO met landelijke aanhang is het bijna niet te doen om met al deze burgemeesters afstemming te zoeken. De wens is dat de burgemeester een maatregel kan opleggen die voor alle wedstrijden (uit en thuis) van de in zijn gemeente gevestigde BVO geldt.

²⁷ Hiervoor kan natuurlijk ook oefen- en bekerwedstrijden worden gelezen, alsmede Europese wedstrijden.

Vergaderjaar 2008–2009

31 467

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

A

GEWIJZIGD VOORSTEL VAN WET

7 april 2009

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is bij wet te regelen dat de burgemeester ter handhaving van de openbare orde bevoegd is tot het treffen van gebiedsgerichte maatregelen jegens personen ter bestrijding van voetbalvandalisme en andere vormen van groepsgebonden overlast, bij wet te regelen dat de officier van justitie ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde bevoegd is tot het geven van een gedragsaanwijzing aan de verdachte ter beëindiging van ernstig overlastgevend gedrag of ernstig belastend gedrag jegens personen, alsmede het gelegenheid, middelen of inlichtingen verschaffen tot het plegen van geweld tegen personen of goederen strafbaar te stellen, en daartoe de Gemeentewet, het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht te wijzigen;

Zo is het dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Gemeentewet wordt als volgt gewijzigd:

A

Na artikel 172 worden twee artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 172a

1. 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, kan de burgemeester aan een persoon die herhaaldelijk individueel of groepsgewijs de openbare orde heeft verstoord of bij groepsgewijze verstoring van de openbare orde een leidende rol heeft gehad, bij ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde een bevel geven:

a. zich niet te bevinden in of in de omgeving van een of meer bepaalde objecten binnen de gemeente, dan wel in een of meer bepaalde delen van de gemeente;

b. zich niet in een of meer bepaalde delen van de gemeente op een voor het publiek toegankelijke plaats zonder redelijk doel met meer dan drie andere personen in groepsverband op te houden; of

c. zich op bepaalde tijdstippen te melden op bepaalde plaatsen, al dan niet in een andere gemeente.

2. Een bevel zich te melden in een andere gemeente, wordt slechts gegeven in overeenstemming met de burgemeester van die gemeente.

3. Indien de officier van justitie een persoon als bedoeld in het eerste lid een gedragsaanwijzing heeft gegeven als bedoeld in artikel 509hh, tweede lid, onderdeel a, van het Wetboek van Strafvordering, geeft de burgemeester aan deze persoon niet een bevel als bedoeld in het eerste lid, onder a of b, voor hetzelfde gebied.

4. Het bevel geldt voor een door de burgemeester vast te stellen periode van ten hoogste drie maanden. Het bevel kan ten hoogste driemaal worden verlengd met een door de burgemeester vast te stellen periode van telkens ten hoogste drie maanden.

5. Op grond van nieuwe feiten of omstandigheden kan de burgemeester het bevel wijzigen ten nadele van betrokkene.

6. De burgemeester kan op aanvraag tijdelijk ontheffing verlenen van de verboden of geboden die voortvloeien uit het bevel, dan wel van een of meer onderdelen daarvan. Aan de ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden.

7. Indien nieuwe feiten of omstandigheden daartoe aanleiding geven, wijzigt de burgemeester het bevel ten gunste van betrokkene. Het bevel wordt ingetrokken zodra het niet langer nodig is ter voorkoming van verdere verstoringen van de openbare orde.

Artikel 172b

1. De burgemeester kan aan een persoon die het gezag uitoefent over een minderjarige die herhaaldelijk groepsgewijs de openbare orde heeft verstoord en de leeftijd van twaalf jaren nog niet heeft bereikt, bij ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde een bevel geven zorg te dragen:

a. dat de minderjarige zich niet bevindt in of in de omgeving van een of meer bepaalde objecten binnen de gemeente, dan wel in een of meer bepaalde delen van de gemeente, tenzij de minderjarige wordt begeleid door een persoon die het gezag over hem uitoefent of door een andere meerderjarige als bedoeld in het derde lid; of

b. dat de minderjarige zich op bepaalde dagen gedurende een aangegeven tijdvak tussen 8 uur 's avonds en 6 uur 's ochtends niet bevindt op voor het publiek toegankelijke plaatsen, tenzij de minderjarige wordt begeleid door een persoon die het gezag over hem uitoefent of door een andere meerderjarige als bedoeld in het derde lid.

2. Het bevel geldt voor een door de burgemeester vast te stellen periode van ten hoogste drie maanden.

3. De burgemeester kan voor de toepassing van het eerste lid ten hoogste twee andere meerderjarigen naast de persoon of personen die

het gezag uitoefenen over een minderjarige aanwijzen ter begeleiding van de minderjarige.

4. Artikel 172a, vijfde, zesde en zevende lid, is van overeenkomstige toepassing.

B

In artikel 177, tweede lid, wordt na «172,» ingevoegd: 172a, 172b..

ARTIKEL II

Het Wetboek van Strafvordering wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 67, eerste lid, onderdeel b, wordt na «139d, eerste en tweede lid,» ingevoegd «141a,» en wordt na «137g, tweede lid,» ingevoegd «184a,».

B

In het vierde Boek wordt na Titel IIC een nieuwe titel ingevoegd, luidende:

TITEL IID GEDRAGSAANWIJZING TER BEEINDIGING VAN ERNSTIGE OVERLAST

Artikel 509hh

1. De officier van justitie is bevoegd de verdachte tegen wie ernstige bezwaren bestaan een gedragsaanwijzing te geven in geval van verdenking van een strafbaar feit:

a. waardoor de openbare orde, gelet op de aard van het strafbare feit of de samenhang met andere strafbare feiten, dan wel de wijze waarop het strafbare feit is gepleegd, ernstig is verstoord, en waarbij grote vrees voor herhaling bestaat, dan wel

b. in verband waarmee vrees bestaat voor ernstig belastend gedrag van de verdachte jegens personen, dan wel

c. in verband waarmee vrees bestaat voor gedrag van de verdachte dat herhaald gevaar voor goederen oplevert.

2. De gedragsaanwijzing kan inhouden dat de verdachte wordt bevolen:

a. zich niet op te houden in een bepaald gebied,

b. zich te onthouden van contact met een bepaalde persoon of bepaalde personen,

c. zich op bepaalde tijdstippen te melden bij de daartoe aangewezen opsporingsambtenaar,

d. zich te doen begeleiden bij hulpverlening die van invloed kan zijn op het plegen van strafbare feiten door de verdachte.

3. De gedragsaanwijzing wordt schriftelijk aan de verdachte bekend gemaakt, onder vermelding van de datum van ingang en de periode gedurende welke de gedragsaanwijzing van kracht blijft, alsmede de redenen die tot de gedragsaanwijzing hebben geleid.

4. De gedragsaanwijzing blijft maximaal 90 dagen van kracht dan wel, indien dit een kortere periode betreft, totdat het ter zake van het strafbare feit gewezen vonnis onherroepelijk is geworden. Wordt niet tijdig een onherroepelijk vonnis verkregen, dan kan de gedragsaanwijzing maximaal drie keer worden verlengd met een periode van maximaal 90 dagen. Verlenging is niet mogelijk indien tegen de verdachte geen vervolging is ingesteld. De rechter voor wie de verdachte gedagvaard is te verschijnen,

kan de gedragsaanwijzing wijzigen. De rechter kan de gedragsaanwijzing opheffen indien hij van oordeel is dat niet of niet langer wordt voldaan aan de in het eerste lid gestelde voorwaarden voor het geven van de gedragsaanwijzing.

5. De verdachte kan tegen de gedragsaanwijzing en een verlenging daarvan in beroep komen bij de rechtbank, die zo spoedig mogelijk beslist. De verdachte kan zich door een raadsman laten bijstaan.

6. De officier van justitie wijzigt de gedragsaanwijzing of trekt die in indien nieuwe feiten of omstandigheden daartoe aanleiding geven.

ARTIKEL III

Het Wetboek van Strafrecht wordt als volgt gewijzigd:

A

Na artikel 141 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 141a

Hij die opzettelijk gelegenheid, middelen of inlichtingen verschaft tot het plegen van geweld tegen personen of goederen wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste drie jaren of een geldboete van de vierde categorie.

B

Na artikel 184 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 184a

Hij die opzettelijk handelt in strijd met een gedragsaanwijzing, gegeven krachtens artikel 509hh, eerste lid, onderdeel b, van het Wetboek van Strafvordering, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie.

ARTIKEL IIIA

Artikel 122 van de Gemeentewet is niet van toepassing op de bepalingen van gemeentelijke verordeningen die voorzien in de bevoegdheid van de burgemeester om bevelen te geven ter handhaving van de openbare orde.

ARTIKEL IV

Deze wet treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst.

Bijlage 2: Brief minVenJ inzake monitor wet mnveo



Ministerie van Veiligheid en Justitie

2010-000736019

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

De burgemeesters en de hoofdofficieren van justitie

I.s.a.
De korpschefs van de regionale politiekorpsen, de VNG, de VTSN, de KNVB, het CIV, het CCV, de voetbalcontactpersonen van de bvo-gemeenten, het Auditteam voetbalvandalisme en de MO-groep, de directeurs van de bureaus jeugdzorg

Directoraat-Generaal Veiligheid
Sector/De Aankak
Scheepkadehaven 200
2511 EZ Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rj@overheid.nl

Contactpersoon
Bart Engberts
T 070-4288555
bart.engberts@minibv.nl

Kenmerk
2010-000736019

Datum 19 november 2010
Betreft Monitoring Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast

Bijlagen
1

In mijn brief van 31 augustus jl. (kenmerk 2010-0000561261) heeft mijn ambtsvoorganger u geïnformeerd over de inwerkingtreding van de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (wet mnveo) per 1 september 2010. Toen is u ook bericht dat de werking van de wet na twee jaar zal worden geëvalueerd en dat tussentijds periodiek zal worden gemonitord.

Wat betreft de monitor kan ik u thans mededelen dat deze zal worden verricht door de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie OOV). Het doel van de monitor is om de werking van de wet in de praktijk zichtbaar te maken. Het gaat dan om vragen als:

- Hoe vaak worden de instrumenten uit de wet ingezet?
- Hoe verloopt het uitvoeringsproces?
- Waar zitten de knelpunten?
- Wat zijn de ervaringen van betrokkenen?

De monitor van de Inspectie OOV zal bestaan uit twee gedeelten, namelijk cijfer- en feitenmateriaal, toegespitst op de verschillende domeinen waarop de wet ziet (namelijk wijkoverlast, voetbalvandalisme, twaalfminners en voorbereidingshandelingen) en diepte-interviews met partijen die bij de uitvoering zijn betrokken (zoals bij voorbeeld gemeente, politie en OM).

De monitor moet inzicht geven in (de aantallen en soorten) opgelegde burgemeestersbevelen en gedragsaanwijzingen van de officier van justitie en het proces van Informatievoorziening, dossiervorming en besluitvorming. Ook wordt het vervolg (naleving, handhaving, bestuursrechtelijke rechtsbescherming, strafrechtelijke veroordeling) gemonitord. Ten slotte zullen ook mogelijke knelpunten bij de toepassing van de wet, ervaringen in de praktijk, best practices en dergelijke worden belicht.

De Inspectie zal op twee momenten een rapport opleveren, namelijk in juni 2011 en in juni 2012. De Inspectie zal binnenkort haar werkzaamheden in het kader van de monitoring starten. Daarbij is zij ook voornemens om, ter voorbereiding op de feitelijke monitoractiviteiten, in oriënterende zin met een aantal deskundigen van uw organisaties nader van gedachten te wisselen. De Inspectie OOV zal u hierover nader informeren.

Pagina 1 van 2

Het daadwerkelijk analyseren van de diverse gegevens en het bevragen van diverse partijen zal naar verwachting in het voorjaar van 2011 plaatsvinden.

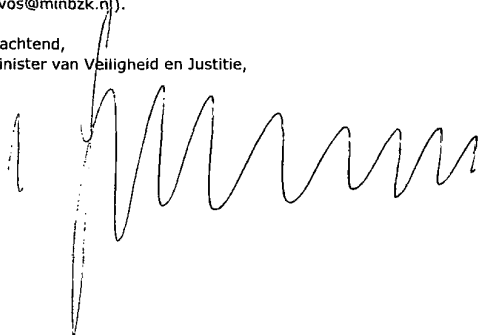
Datum
19 november 2010
Kenmerk
2010-0000736019

Graag verzoek ik u om de betrokken medewerkers van de Inspectie OOV alle medewerking te verlenen bij de monitor. Mijn verzoek om medewerking spitst zich vooral toe op het aanleveren van door de onderzoekers gevraagde informatie over genomen besluiten, voorbereiding en afhandeling, uitvoering van de maatregelen, dossiervorming, informatie-uitwisseling, samenwerking via de driehoek, het Veiligheidshuis en andere relevante casusoverleggen en dergelijke. Uiteraard gaat het dan om de toepassing van de wet mbveo in de volle breedte, dat wil zeggen het "voetbaldeel", het "wijkoverlastdeel", de aanpak van overlast van twaafminners en de toepassing van artikel 141a WvSr (voorbereidingshandelingen). Ik wil u bij voorbaat bedanken voor uw medewerking.

In de bijgevoegde factsheet kunt u meer lezen over de achtergrond en het doel van de monitor.

Voor verdere vragen over de monitor kunt u zich wenden tot de heren drs. A. Jagan (tel. 070-4268768) en drs. E.L.M. de Vos (tel. 070-4268796) van de Inspectie OOV. Zij zijn ook per email bereikbaar (anup.jagan@minbzk.nl en gido.vos@minbzk.nl).

Hoogachtend,
De Minister van Veiligheid en Justitie,



Factsheet Monitor Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast

Aanleiding

Op 1 september 2010 is de wet 'Maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast' (wet mbveo) in werking getreden. De wet regelt enkele wijzigingen van de Gemeentewet, het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht. De burgemeester en de officier van justitie krijgen daarmee (nieuwe) bevoegdheden tot het treffen van maatregelen om voetbalvandalisme en ernstige overlast door groepen en individuen te bestrijden. De nieuwe wet is een aanvulling op de al bestaande instrumenten waarover burgemeesters en officieren van justitie beschikken om aanhoudende overlast van groepen of "losse" individuen c.q. herhaalde strafbare feiten die de openbare orde ernstig verstoren, te bestrijden. De burgemeester kan, ter handhaving van de openbare orde, een bevel opleggen in de vorm van een **gebiedsverbod**, een **groepsverbod**, een **meldingsplicht** en een **bevel naar ouders/verzorgers van 12-minners** (Gemeentewet, art. 172a en 172b). De officier van justitie kan, in het kader van de strafrechtelijke vervolging, aan de verdachte een gedragsaanwijzing opleggen inhoudende een **gebiedsverbod**, een **contactverbod**, een **meldingsplicht** of het **'zich doen begeleiden bij hulpverlening'** (Wetboek van Strafvordering, art. 509hh). Het overtreden van bevelen van de burgemeester en gedragsaanwijzingen van de officier van justitie is strafbaar op grond van artikel 184 WvSr met uitzondering van overtredingen van gedragsaanwijzingen in verband met ernstig belastend gedrag van een verdachte jegens personen. Overtreding van deze gedragsaanwijzingen is strafbaar op grond van het nieuwe artikel 184a WvSr. Daarnaast worden voorbereidingshandelingen tot het plegen van geweld tegen personen of goederen strafbaar (Wetboek van Strafrecht, art. 141a).

Bij behandeling van de wet in zowel de Tweede als de Eerste Kamer is de wens geuit om de ervaringen met de nieuwe instrumenten die de wet biedt, te monitoren en te evalueren. De minister van Veiligheid en Justitie heeft de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid gevraagd de uitvoering van de wet te monitoren en hierover in juni 2011 en juni 2012 te rapporteren.

Monitor

Het doel van de monitor is om tussentijds inzichtelijk te maken hoe de wet in de praktijk wordt toegepast. Hoe vaak worden de instrumenten uit de wet ingezet? Hoe verloopt het uitvoeringsproces? Waar zitten de knelpunten? Wat zijn de ervaringen van betrokkenen? Op basis van de monitorresultaten kan het beleid eventueel bijgestuurd worden. Bovendien kunnen betrokkenen leren van elkaars ervaringen.

De monitor bestaat uit twee onderdelen. Allereerst cijfer- en feitenmateriaal over het gebruik van de instrumenten. Hiervoor wordt in eerste instantie bestaande bronnen geraadpleegd. De minister heeft het Centraal Informatiepunt Voetbalvandalisme (CIV) gevraagd de registratie van de bevoegdheden uit de wet – voor zover het gaat om voetbalvandalisme – ter hand te nemen. Als het gaat om de inzet van het instrument bij 12-minners, heeft de minister middels een circulaire de burgemeesters gevraagd aan hem een kopie van het uitgereikte bevel toe te zenden. Verder zullen ook (geanonimiseerde) voorbeelden van besluiten op grond van de wet mbveo op de internetsite van het CCV worden geplaatst. Ook die zullen in het kader van de monitoring worden geraadpleegd. Ten slotte wordt gebruik gemaakt van gegevens uit politiesystemen. Voor ontbrekende informatie (en ter verificatie) worden gemeenten en het OM rechtstreeks benaderd. Daarnaast worden verdiepende interviews gehouden met partijen die direct bij de uitvoering betrokken zijn. Dat zijn in eerste instantie de burgemeester en de officier van justitie. Ook de ketenpartners worden bevestigd, zoals bijv. gemeenten, politie, andere opsporingsambtenaren, Betaald Voetbal Organisaties, de KNVB en Jeugdzorg. De interviews worden gehouden op basis van een representatieve steekproef.

Verdere inlichtingen: drs. A. Jagan (anup.jagan@minbzk.nl, tel. 070-4268768) en drs. E.L.M. de Vos (gido.vos@minbzk.nl, tel. 070-4268796) van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid

Bijlage III

Eerste Inspectierapportage Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast: 'toepassing in de praktijk' (juni 2011)

Samenvatting en beschouwing

Aanleiding

Op 1 september 2010 is de wet 'maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast' (mbveo) in werking getreden. De wet regelt enkele wijzigingen in de Gemeentewet, het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht. De burgemeester en de officier van justitie krijgen daarmee (nieuwe) bevoegdheden tot het treffen van maatregelen om voetbalvandalisme en ernstige overlast door groepen en individuen te bestrijden. De wet mbveo is een aanvulling op de al bestaande instrumenten waarover burgemeesters en officieren van justitie beschikken om overlast te bestrijden.

In de volksmond wordt de wet ook wel de 'voetbalwet' genoemd. De wet omvat echter meerdere aspecten. Het wetsvoorstel was in eerste instantie bedoeld om groepsoverlast in wijken aan te pakken, zoals in de Diamantbuurt in Amsterdam of Kanaleneiland in Utrecht. Zowel in de Tweede Kamer als in de Eerste Kamer is veel discussie geweest over deze wet. Door verschillende amendementen is de reikwijdte van het wetsvoorstel vergroot. De wet, in haar huidige vorm, is bedoeld om te worden ingezet tegen drie typen overlast:

- structureel ernstige (wijk)overlast;
- voetbalgerelateerde overlast;
- overlast door kinderen onder de twaalf jaar ('12-minners').

Bij de behandeling van het wetsvoorstel is vanuit de Eerste Kamer de wens geuit om – los van de geplande evaluatie twee jaar na inwerkingtreding – de uitvoering van de wet tussentijds te monitoren en hierover periodiek te rapporteren. De Minister van Veiligheid en Justitie heeft dit toegezegd en de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie OOV) gevraagd het onderzoek uit te voeren en hierover in juni 2011 en juni 2012 te rapporteren. In deze samenvatting en beschouwing blikt de Inspectie OOV in vogelvlucht terug op de belangrijkste bevindingen uit haar onderzoek.

Onderzoek

In dit onderzoek is inzichtelijk gemaakt hoe de wet mbveo in de praktijk is toegepast. Daarvoor zijn alle arrondissementen en een selectie van gemeenten bevestigd. Deze selectie is gebaseerd op de grote steden (de G4 en de G32), gemeenten met een Betaald Voetbalorganisatie (BVO), specifieke praktijkgevallen in bepaalde gemeenten en een selectie van gemeenten die in het kader van de 12-minnersmaatregel relevant zijn. Hiermee komen alle elementen waar de wet op toeziet aan bod, namelijk (wijk)overlast in brede zin, voetbalvandalisme, 12-minners en de aanpak op grond van artikel 141a Wetboek van Strafrecht (strafbaarstelling voorbereidingshandelingen). De respondenten zijn bevestigd door middel van een digitale vragenlijst. Daar waar de wet daadwerkelijk is ingezet, hebben diepte-interviews plaatsgevonden.

Het onderzoek levert een eerste beeld op van praktijkervaringen met de wet mbveo. Het rapport is vooral een verzameling van opvattingen en eerste ervaringen en geeft antwoord op de volgende kernvragen:

- Hoe vaak en voor welke doeleinden worden de verschillende instrumenten die de wet biedt ingezet? Ook specifiek, hoe vaak wordt gebruik gemaakt van artikel 172b ('maatregel 12-minners')? En wat zijn de motieven en overwegingen om de wet (niet) in te zetten?
- Op welke wijze verloopt de toepassing van de wet in de praktijk (van dossiervorming tot en met handhaving)? Wat zijn de ervaringen van betrokkenen? Waar loopt men in de praktijk tegenaan? En hoe ervaart men het effect van de maatregelen?

Belangrijkste bevindingen samengevat

De Inspectie OOV heeft het onderzoek onder de geselecteerde gemeenten en arrondissementen verricht in de periode van 1 september 2010 tot 1 april 2011. Dit heeft een eerste algemene beeld opgeleverd over de toepassing van de wet mbveo. Op basis hiervan stelt de Inspectie OOV de volgende punten vast:

- Gemeenten en arrondissementen zien de instrumenten uit de wet in eerste instantie als een aanvulling op het totaalpakket aan maatregelen om overlast aan te kunnen pakken. Zij bekijken of zij gebruik willen maken van de instrumenten uit de wet en onderzoeken vervolgens op welke wijze zij dit kunnen doen.
- Gemeenten en arrondissementen die de wet daadwerkelijk hebben ingezet, stuiten op een aantal knelpunten¹. Deze zijn soms praktisch, soms fundamenteel van aard. Vanwege deze knelpunten ziet men soms af van inzet van de wet mbveo en wordt teruggegrepen naar bestaande instrumenten, zoals de APV en het noodrecht.
- De wet mbveo is in totaal 58 keer ingezet, waarvan 44 burgemeestersbevelen en 14 gedragsaanwijzingen. Tien gemeenten en vier arrondissementen hebben de wet toegepast tegen wijkoverlast, voetbalvandalisme en overlast rond evenementen.

¹ De ervaren knelpunten worden beschreven in het 'overzicht knelpunten'.

- Vier keer is een zaak voor de rechter gekomen. In drie van de vier gevallen heeft de rechter de maatregel geschorst. Daarbij is steeds de belangrijkste motivering dat het dossier onvoldoende concreet en compleet is om een maatregel te kunnen opleggen. De aspecten 'ordeverstoring', 'herhaaldelijkheid', 'ernstige vrees' evenals de onderbouwing van de noodzaak om een dergelijke maatregel op te leggen, werden volgens de rechter onvoldoende aangetoond.
- Artikel 172b, de bestuurlijke maatregel om overlast door 12-minners aan te pakken, is door de gemeenten uit het onderzoek niet ingezet. Gemeenten zijn vooralsnog terughoudend over het inzetten van de maatregelen die de wet op dit terrein biedt. Zowel gemeente als hulpverlening geven aan eerst alle andere mogelijke maatregelen op het gebied van zorg en onderwijs in te zetten alvorens een dergelijk vergaand middel wordt aangewend.
- Bij de toepassing van de wet is er bij betrokken partijen onduidelijkheid over de reikwijdte van de wet. Er bestaan verschillende beelden en verwachtingen. De wet is bedoeld voor een kleine groep hardnekkige overlastgevers die structureel ernstige overlast veroorzaken. Bij een aantal betrokkenen leeft echter het beeld – én de wens – de wet breed in te kunnen zetten tegen allerlei typen overlast en tegen grote groepen overlastgevers.
- De betrokken partijen ervaren de effectiviteit van de maatregelen per type overlast verschillend. Met toepassing van de wet bij wijkoverlast en evenementen heeft men positieve ervaringen. Men twijfelt echter of de wet bijdraagt om voetbalvandalisme daadkrachtig aan te pakken.

In het knelpuntenoverzicht en de navolgende tekst worden bovenstaande punten nader toegelicht.

Overzicht knelpunten

Fase	Knelpunten
Voornemen en voorbereiding	<ul style="list-style-type: none"> • De wet is nieuw. Daarom is er soms sprake van onwennigheid en koudwaterrees. Het is een kwestie van 'uitproberen'. Sommigen gaan hiermee voortvarend aan de slag. Anderen wachten liever af totdat er meer ervaring is opgedaan. • Gemeenten ervaren de eisen om de wet in te zetten als hoog. Dit leidt er op voorhand toe dat een aantal gemeenten afziet van het inzetten van de wet en andere maatregelen treft. Zo is de APV in veel gevallen voldoende dekkend. • Men twijfelt of met de wet alle – zeer verschillende – typen overlast effectief kunnen worden aangepakt.
Dossieropbouw	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeenten vinden het lastig om een goed dossier op te bouwen dat 'verstoring van de openbare orde', 'herhaaldelijkheid', 'leidende rol' en 'ernstige vrees' aantoont. Het OM ervaart minder moeilijkheden met de dossiers omdat daar altijd sprake moet zijn van een strafbaar feit. • Er zijn verschillende interpretaties van de begrippen uit de wet mogelijk, en – volgens sommigen – zelfs nodig. In dat kader hanteren gemeenten verschillende eisen waaraan een bestuurlijk dossier moet voldoen. • De informatie van de politie voldoet nog niet altijd aan de informatiebehoefte van de gemeente. De mutaties zijn qua inhoud en kwaliteit soms niet bruikbaar voor het bestuurlijk dossier. • De benodigde informatie is in verschillende systemen geregistreerd en deze systemen zijn niet altijd toegankelijk voor alle ketenpartners. • Privacywetgeving staat een brede informatie-uitwisseling tussen de ketenpartners soms in de weg.
Uitvoering	<ul style="list-style-type: none"> • Bij het doorlopen van de bestuurlijke procedures ervaren gemeenten knelpunten, zoals capaciteit en tijdsdruk als gevolg van gestelde termijnen. • Gemeenten passen de instrumenten uit de wet op verschillende wijzen toe. De praktijk wijst bijvoorbeeld uit dat de ene gemeente voor alleen thuiswedstrijden een meldingsplicht oplegt, terwijl de andere kiest voor zowel uit- als thuiswedstrijden. Er is onduidelijkheid over of dit wel of niet mag.
Handhaving	<ul style="list-style-type: none"> • Handhaving van de maatregelen is bij kleine aantallen te overzien. Betrokkenen verwachten echter dat dit een probleem wordt als het om grotere aantallen gaat. • De verwachting is dat het groepsverbod minder effectief te handhaven is (kat-en-muis-spelletje). In de praktijk heeft de Inspectie hiermee echter nog geen problemen geconstateerd. • Respondenten geven aan dat het gebiedsverbod als praktisch instrument wordt ervaren en goed handhaafbaar is. • De meldingsplicht kent veel praktische haken en ogen. Deze hebben te maken met de handhavingslast, de meldlocatie en het vervolg als iemand niet opkomt. • Bij betrokkenen leeft de vraag of overtreding van een maatregel automatisch een reden is om een maatregel te kunnen verlengen.
Verwachtingen en praktijk	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeenten wegen de inspanningen af tegenover het effect: inzet van de wet vergt veel tijd en capaciteit. • Het directe effect van de instrumenten uit de wet is niet aan te tonen. Toepassing ervan is onderdeel van een totaalpakket aan maatregelen om overlast te bestrijden. Er gaat een signaalwerking uit naar samenleving en overlastgevers.

Hoe vaak is de wet ingezet?

Uit het onderzoek blijkt dat de wet mbveo 58 keer is ingezet in tien gemeenten en vier arrondissementen. Er zijn 44 burgemeestersbevelen opgelegd en 14 gedragsaanwijzingen gegeven. Het gaat om gebiedsverboden, groepsverboden en de meldingsplicht of een combinatie hiervan. De instrumenten zijn ingezet om voetbalvandalisme, wijkoverlast en overlast rond evenementen tegen te gaan.

Overzicht aantal toepassingen wet mbveo (periode van 1 september 2010 tot 1 april 2011)

Aantallen

De wet mbveo is in totaal 58 keer ingezet:
44 burgemeestersbevelen
14 gedragsaanwijzingen van de officier van justitie

Daarnaast heeft de politie Rotterdam-Rijnmond in een casus een beroep gedaan op artikel 141a, strafbaarstelling voorbereidingshandelingen.

Gemeenten: 10

Amsterdam (10), Den Haag (12), Ede (1), Helmond (1), Katwijk (2), Leeuwarden (3), Nijmegen (2), Rotterdam (8), Utrecht (1), Zoetermeer (4)

Arrondissementen: 4

Almelo (4), Breda (3), Den Bosch (3), Den Haag (4)

Burgemeestersbevelen

Groepsverbod	15
Groepsverbod + meldingsplicht	4
Gebiedsverbod	20
Gebiedsverbod + meldingsplicht	2
Meldingsplicht	3
12-minners maatregel	0

Gedragsaanwijzingen officier van justitie

Gebiedsverbod	13
Contactverbod	1
Meldingsplicht	0
Zorgbegeleiding	0

Verwachtingen en praktijk

Gemeenten, politie en Openbaar Ministerie hebben de aanpak van overlast als prioriteit benoemd en maken gebruik van elk instrument dat hen daarbij kan helpen. Of de wet mbveo hiervoor een bruikbaar instrument is, daarover zijn de meningen verdeeld.

Positieve verwachtingen

Het merendeel van de respondenten heeft op voorhand positieve verwachtingen van de wet. Dit zijn voornamelijk gemeenten en arrondissementen die nog geen praktijkervaring hebben opgedaan met de wet. Zij zien de instrumenten uit de wet als een toevoeging. Hierbij wordt vaak verwezen naar het totaalpakket aan maatregelen dat al wordt getroffen en de beschikbare instrumenten om overlast te bestrijden.

Driekwart van de respondenten heeft het voornemen om in de toekomst instrumenten uit de wet in te zetten. Gemeenten en arrondissementen die van plan zijn om de wet in te zetten, willen hiermee vooral wijkoverlast en overlast bij evenementen aanpakken. Hierbij verwachten gemeenten vooral gebruik te zullen maken van het gebiedsverbod, gevolgd door het groepsverbod (beiden al dan niet in combinatie met een meldingsplicht). Wat de arrondissementen betreft scoren het gebiedsverbod en het contactverbod het hoogst (eveneens mogelijk in combinatie met een meldingsplicht).

Ondervraagden geven aan dat de meerwaarde van de wet mbveo voor hen zit in het feit dat de burgemeester en de officier van justitie nu sneller kunnen optreden. Een ander sterk punt van de wet is volgens gemeenten dat de wet de mogelijkheid biedt om maatregelen op het niveau van het individu op te leggen, in plaats van een hele groep te treffen. Er is sprake van maatwerk en een persoonsgerichte aanpak. De signaalfunctie van een maatregel is hierbij ook van belang. Per individueel geval wordt bekeken of elementen uit de wet kunnen worden gebruikt. Voor het OM ligt de toegevoegde waarde verder in het feit dat een verdachte vooruitlopend op de strafzaak een maatregel kan worden opgelegd.

Kritische ervaringen

Gemeenten en arrondissementen die de wet daadwerkelijk hebben ingezet, zijn kritischer. Zij wijzen daarbij op soms praktische, soms meer fundamentele knelpunten. Deze hebben te maken met de voorwaarden om de wet te kunnen inzetten, de inspanningen en administratieve lasten die erbij komen kijken en de effectiviteit van de maatregelen.

De Inspectie OOV constateert dat een belangrijk deel van de ervaren knelpunten zijn oorzaak vindt in de verschillende – en soms hoge – verwachtingen en beelden van de wet. Men verwachtte een ‘koevoet’, een stevig instrument dat tegen grote groepen overlastgevers kon worden ingezet. In de praktijk blijkt het een ‘precisiegereedschap’ dat alleen kan worden gebruikt tegen een klein aantal notoire overlastgevers. Vanuit dat perspectief beschouwt een deel van de betrokkenen de wet niet streng genoeg en

wordt de toegevoegde waarde ten opzichte van het bestaande instrumentarium betwijfeld. De kritiek richt zich vooral op het voetbaldeel van de wet.

Afzien van inzet van de wet

Gemeenten geven aan dat, gezien de knelpunten die zij ervaren en de – in hun beleving – beperkte reikwijdte, zij in sommige gevallen afzien van inzet de wet. Daarbij geeft een aantal gemeenten aan dat overlastgevers op basis van het noodrecht en de APV al voldoende kunnen worden aangepakt. Volgens hen worden de mogelijkheden die er op basis van bestaande bevoegdheden en instrumenten al zijn, niet altijd voldoende benut. Andere gemeenten wachten liever af totdat er in het land meer ervaring is opgedaan met de toepassing van de wet.

Wat zijn de ervaringen in de praktijk?

Als wordt gekeken naar gemeenten en arrondissementen die de wet hebben toegepast, dan komen diverse knelpunten naar voren. Een aantal daarvan wordt veroorzaakt door de nieuwigheid en onervarenheid met het toepassen van de wet. Andere knelpunten blijken echter fundamenteeler van aard en vragen om verduidelijking. In het overzicht van de knelpunten is per processtap aangeven wat de belangrijkste ervaringen en dilemma's zijn. Praktijkvoorbeelden die gemeenten en arrondissementen kunnen helpen bij het toepassen van de wet, zijn te vinden in deel 3 van het rapport.

Kortweg kunnen de knelpunten die betrokkenen ervaren bij toepassing van de wet mbveo worden herleid tot drie kritische aspecten:

- De eisen die worden gesteld om de instrumenten uit de wet te kunnen inzetten, worden in de praktijk als relatief hoog ervaren;
- De effectiviteit van de instrumenten uit de wet wordt bij de aanpak van sommige typen overlast betwijfeld;
- De vraag dient zich aan of de effecten opwegen tegen de inspanningen die moeten worden geleverd om een maatregel in te zetten en te handhaven.

Eisen om wet mbveo in te kunnen zetten

Om een maatregel te kunnen inzetten, is een goed gedocumenteerd informatiedossier nodig. In het bestuurlijke dossier moeten de aspecten (groepsgewijze) verstoring van de openbare orde, of daarbij een leidende rol spelend, een herhaaldelijk patroon en ernstige vrees worden aangetoond. Er moet voldoende zijn gedocumenteerd dat een individu betrokken is geweest bij groepsgewijze verstoringen van de openbare orde. Het opstellen van een dergelijk dossier blijkt een belangrijk struikelblok voor gemeenten. Zij lopen hierbij aan tegen vraagstukken als: wat is nu 'verstoring van de openbare orde'? Wanneer is iets 'herhaaldelijk'? Hoe toon je 'ernstige vrees' aan? De wet geeft aan dat invulling van deze begrippen contextafhankelijk is. Dat betekent dat per casus moet worden gezien hoe in het dossier invulling wordt gegeven aan deze begrippen. Daarnaast zijn er vraagstukken die te maken hebben met subsidiariteit en proportionaliteit. Er is behoefte aan richtlijnen en voorbeelden, bijvoorbeeld door

middel van jurisprudentie. Tijdens het opstellen van het rapport zijn er vier (voorlopige) rechterlijke uitspraken geweest. Deze hadden betrekking op drie bestuurlijke maatregelen en één gedragsaanwijzing. Daarmee is jurisprudentie nog volop in ontwikkeling.

De begrippen ‘verstoring van de openbare orde’, ‘herhaaldelijkheid’ en ‘ernstige vrees’ zijn van toepassing op verschillende typen overlast, ieder met een specifiek karakter en verschillend van omvang. De wet mbveo maakt hierbij geen onderscheid tussen ernstige wijk- of jeugdoverlast, voetbalvandalisme of overlast rond evenementen. De vraag is of deze begrippen niet per type overlast anders zouden moeten worden gedefinieerd. Het aspect herhaaldelijkheid bijvoorbeeld. Bij wijkoverlast kan het gaan om een aantal feiten dat per week wordt gepleegd, in het kader van voetbalvandalisme is een periode van een aantal maanden reëler, terwijl bij evenementen eerder aan een termijn van bijvoorbeeld een half jaar of een jaar moet worden gedacht. De periode waarin de diverse overlastgevende feiten zich voordoen verschilt, maar in alle gevallen kan wel worden gesproken van herhaaldelijkheid.

Effectiviteit inzet wet mbveo per type overlast

Het feit dat de wet is bedoeld om verschillende typen overlast aan te pakken, komt ook als knelpunt terug bij de effectiviteit van de maatregelen. Het inzetten van een verbod van maximaal drie maanden of het opleggen van een meldingsplicht kan bij het ene type overlast goed werken, maar bij het andere type helemaal niet.

Betrokkenen hebben positieve ervaringen met de inzet van maatregelen bij wijkoverlast. Enerzijds zorgt het voor afname van de overlast omdat de overlastgever zich een tijdje niet meer in het betreffende gebied of in een bepaalde groep mag begeven. Anderzijds heeft het een signaalwerking naar de wijkbewoners toe, omdat zij zien dat de overheid stevig optreedt. Een maatregel is hiermee zowel op de persoon als op de omgeving gericht. Dezelfde positieve effecten worden ervaren bij evenementen zoals de jaarwisseling waarbij gebruik is gemaakt van kortdurende gebiedsverboden.

Bij het bestrijden van het voetbalvandalisme ervaren gemeenten de mogelijkheden van de wet (vooral nog) als minder effectief. Een maatregel met de termijn van drie maanden kan betekenen dat het – door zomer- of winterstop, een interlandweek of wijzigingen in de wedstrijdkalender – in de praktijk maar om een paar wedstrijden gaat. Deze termijn loopt daarmee uit de pas met de jarenlange stadionverboden die de KNVB of BVO’s kunnen uitdelen. Daarnaast kan het, afhankelijk van de inhoud van het bevel, zo zijn dat het de voetbalvandaal alsnog vrij staat om naar uitwedstrijden te gaan.

Artikel 172b ofwel ‘de 12-minnersmaatregel’ is niet ingezet. Gemeenten en hulpverlening geven aan dat een dergelijke maatregel alleen zal worden ingezet indien alle andere mogelijke maatregelen op het gebied van zorg én onderwijs zijn benut en dit onvoldoende resultaat blijkt te hebben. Gemeenten en hulpverlening twifelen

daarom aan de relevantie van dit artikel. Zij ervaren deze bevoegdheden als zeer ingrijpende maatregelen om overlast te beteugelen, 'een paardenmiddel'. De 'Circulaire Burgemeestersbevel twaalfminners' geeft overigens ook aan dat deze nieuwe bevoegdheid moet worden gezien in een breder systeem aan maatregelen dat al is getroffen.

Inspanning tegenover effect

Toepassing van de wet mbveo is volgens betrokkenen zeer arbeidsintensief. Zo ervaren vooral gemeenten en politie hoge administratieve lasten bij het opmaken van dossiers en het volgen van de bestuurlijke procedures. Het OM heeft hiermee in de praktijk minder moeite. Gemeenten en politie spreken de verwachting uit dat het handhaven van de maatregelen bij grotere aantallen een probleem kan vormen. Het kost volgens betrokkenen immers capaciteit om de opgelegde maatregelen goed te kunnen handhaven.

Gezien de combinatie van de hoge voorwaarden om de wet te kunnen inzetten, de effectiviteit van de maatregelen en de hoge administratieve lasten vragen betrokkenen zich soms af of de opbrengsten opwegen tegen de vereiste inspanningen. Als na afweging blijkt dat de lasten hoger zijn dan de opbrengsten, ziet een aantal gemeenten af van inzet van de wet.

Afsluitend

De Inspectie OOV constateert dat gemeenten en arrondissementen nog de nodige ervaring moeten opdoen met de toepassing van de wet mbveo en wil dit proces graag ondersteunen. Praktijkvoorbeelden zijn dan ook een belangrijk onderdeel van deze rapportage. In deel 3 van het rapport zijn concrete voorbeelden, formats en hulpmiddelen opgenomen die sinds inwerkingtreding van de wet zijn gebruikt door gemeenten, politie en OM door heel Nederland. Niet bedoeld als blauwdruk of basismodel, maar ter inspiratie. Deze kunnen helpen om de praktische knelpunten op korte termijn op te lossen. In de tweede rapportage van juni 2012 gaat de Inspectie OOV nader in op de actuele stand van zaken, en activiteiten en initiatieven om de ervaren knelpunten weg te nemen.

Bijlage 4: Lijst van geïnterviewden

- Arrondissementsparket Almelo
- Arrondissementsparket Den Haag
- Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV)
- Centraal Informatiepunt Voetbalvandalisme (CIV)
- Gemeente Den Haag
- Gemeente Deurne
- Gemeente Eindhoven
- Gemeente Enschede
- Gemeente Heerlen
- Gemeente Leiden
- Gemeente Leidschendam-Voorburg
- Gemeente Nijmegen
- Gemeente Roosendaal
- Gemeente Rotterdam
- Gemeente Tilburg
- Gemeente Utrecht
- Gemeente Waalwijk
- Gemeente Zoetermeer
- KNVB
- Politie Limburg-Zuid
- Politie Midden- en West-Brabant
- Politie Rotterdam-Rijnmond
- Regiegroep Voetbal en Veiligheid
- Strategisch beleidsgroep voetbalvandalisme
- Voorziening tot Samenwerking Politie Nederland

Bijlage 4: Afkortingen

APV	Algemeen Plaatselijke Verordening
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Boa	buitengewoon opsporingsambtenaar
BVO	Betaald Voetbal Organisatie
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CCV	Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
CIV	Centraal Informatiepunt Voetbalvandalisme
HiB	Hooligans in Beeld
HKS	HerKenningsSysteem
Inspectie OOV	Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
Inspectie VenJ	Inspectie Veiligheid en Justitie
KNVB	Koninklijke Nederlandse Voetbalbond
OM	Openbaar Ministerie
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VVS	Voetbal Volg Systeem
Wet mbveo	Wet Maatregelen Bestrijding Voetbalvandalisme en Ernstige Overlast
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
WvSr	Wetboek van Strafrecht
WvSv	Wetboek van Strafvordering



Colofon

Dit rapport is een uitgave van:
Inspectie Veiligheid en Justitie
Ministerie van Veiligheid en Justitie
Lange Houtstraat 26 | 2511 CW Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
www.ivenj.nl

T 070 426 7343
F 070 426 6990

© Inspectie Veiligheid en Justitie | mei 2012 | J-14412

*Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.
Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan, mits
deze uitgave als bron wordt vermeld.*