

Vergaderjaar 2020–2021

25 232

Voetbalvandalisme

Nr. 69

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 juni 2021

Bij brief van 6 mei jongstleden¹ informeerde ik uw Kamer over de uitkomsten van de tweede evaluatie van de Wet Maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast. Ik gaf daarbij aan uw Kamer voor de zomer mijn beleidsreactie op de evaluatie te zullen doen toekomen. Ik zend u deze beleidsreactie bij deze toe. Voordat ik op de bevindingen uit de evaluatie in ga, geef ik in het kort de historie van deze wettelijke bevoegdheden weer.

Wettelijke maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast

Per 1 september 2010 is een wet inwerking getreden met maatregelen ter bestrijding van voetbalvandalisme en ernstige overlast. Het betrof een wijziging van de Gemeentewet, het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht. Op grond van deze wettelijke regelingen beschikken burgemeesters, officieren van justitie en rechters bevoegdheden en instrumenten om verschillende soorten ernstige overlast aan te pakken:

- Burgemeesters kunnen op grond van artikel 172a Gemeentewet een gebiedsverbod, een groepsverbod en/of een meldplicht opleggen.
- Burgemeesters kunnen op grond van artikel 172b Gemeentewet een bevel geven aan ouders/verzorgers van twaalfminners om erop toe te zien dat hun kind zich niet bevindt in bepaalde delen van de gemeente en/of zich 's avonds of 's nachts onbegeleid op straat bevindt.
- Officieren van justitie kunnen op grond van artikel 509hh Wetboek van Strafvordering aan een verdachte van een strafbaar feit een gedragsaanwijzing opleggen inhoudende een gebiedsverbod, meldplicht, contactverbod en/of de plicht zich te doen begeleiden door hulpverlening.
- Strafrechters kunnen op grond van artikel 38v Wetboek van Strafrecht (Sr) naast een gebiedsverbod, een meldplicht, een contactverbod ook een gebiedsgebod opleggen.

¹ Kamerstuk 25 232, nr. 68.

In 2012 is het pakket maatregelen een eerste maal geëvalueerd. Uit deze evaluatie bleek dat met name burgemeesters juridische en praktische knelpunten ervoeren. Bij brief van 4 september 2012 heb ik uw Kamer hierover geïnformeerd.²

Per 1 juli 2015 zijn de maatregelen aangescherpt en zijn de volgende wetswijzigingen ingevoerd:

- Burgemeesters kunnen bevoegdheden uit artikel 172a Gemeentewet ook toepassen ten aanzien van zogenaamde «first offenders» in het geval van ernstige overlast.
- Burgemeesters kunnen bevoegdheden uit artikel 172a Gemeentewet aanwenden naar aanleiding van een civielrechtelijke sanctie;
- Er is een (expliciete) mogelijkheid geïntroduceerd om meldplichten anders dan door een fysieke melding ten uitvoer te leggen (digitale meldplicht).
- Een burgemeestersbevel op grond van artikel 172a Gemeentewet hoeft niet meer voor een aaneengesloten termijn te worden opgelegd. 90 dagen kunnen worden verspreid over twee jaar.
- Een burgemeester kan tevens namens een of meer andere burgemeester/ burgemeesters een maatregel opleggen, indien daarom door die andere burgemeester(s) vooraf is gevraagd.
- De maximale duur van de vrijheidsbeperkende maatregel van artikel 38v Sr is verhoogd van twee naar vijf jaar.
- Aan artikel 38v Sr is de mogelijkheid toegevoegd dat de strafrechter ook een gebiedsgebod oplegt.

Bij de parlementaire behandeling van de aanscherping van het maatregelenpakket op 21 januari 2015 heb ik aangegeven dat, na publicatie van die maatregelen in het Staatsblad, de gebruikelijke evaluatieperiode van vijf jaar na inwerkingtreding geldt.³ Het proces heeft echter enige vertraging opgelopen. In maart 2021 is de tweede evaluatie afgerond.

Tweede evaluatie

Het verrichte onderzoek richt zich op de bevoegdheden van de burgemeester en de officier van justitie. Over het algemeen zijn burgemeesters en officieren van justitie tevreden met de mogelijkheden die de wet hun biedt om ernstige overlast aan te pakken, bijvoorbeeld bij voetbalvandalisme, de jaarwisseling, uitgaansgeweld, belastend gedrag jegens personen en wijkoverlast door dak- en thuislozen en jeugd(groepen). De onderzoekers constateren dat grote gemeenten de wet vaker toepassen dan kleine gemeenten, terwijl ook een aanzienlijk deel van de kleine gemeenten te maken heeft met ernstige of structurele overlast.

Ongeveer driekwart van de onderzochte gemeenten maakt geen gebruik van de wettelijke mogelijkheden. Onbekendheid, «koudwatervrees» of geen meerwaarde zien in het beschikbare wettelijke instrumentarium lijken de voornaamste redenen te zijn voor gemeenten om de wet niet toe te passen. Gemeenten die artikel 172a Gemeentewet wel toepassen, maken met name gebruik van gebiedsverboden om overlast aan te pakken; de overige instrumenten worden niet of nauwelijks toegepast. De burgemeesters die gebiedsverboden op grond van 172a Gemeentewet opleggen zijn overwegend positief over de toepassing daarvan. Zij geven aan dat een gebiedsverbod (meestal in combinatie met andere interventies) helpt om overlast in elk geval tijdelijk aan te pakken. Ten aanzien van de meldplicht bestaat de verwachting dat het van meerwaarde zal zijn als deze digitaal kan worden opgelegd. Dat burgemeesters de meldplicht,

² Bijlage bij Kamerstuk 25 232, nr. 61

³ Handelingen II 2014/15, nr. 44, item 4.

het groepsverbod en de twaalfminners regeling nu niet of nauwelijks gebruiken wordt niet als bezwaarlijk gezien. De onderzoekers pleiten voor behoud van deze niet of nauwelijks gebruikte instrumenten, voor het geval dat.

De enige wettelijke bepaling die volgens de onderzoekers niet goed werkbaar is, is artikel 172a, derde lid, Gemeentewet, de zogeheten tevens-namens-regeling. De tevens-namens-regeling is in 2015 in het leven geroepen om tegemoet te komen aan de wens van burgemeesters die een betaald voetbalorganisatie (BVO) in hun gemeente hebben (BVO-burgemeesters). In de praktijk blijkt de wettelijke regeling te complex en derhalve niet goed bruikbaar.

Op grond van deze regeling is het mogelijk dat een burgemeester die in zijn eigen gemeente een ordeverstoorder in het kader van voetbalongeregeldheden een bevel als bedoeld in artikel 172a, eerste lid, geeft, dezelfde ordeverstoorder in diezelfde beschikking tevens namens een of meer andere burgemeesters die daarom op voorhand hebben verzocht, een overeenkomstig bevel geeft, indien hij de ernstige vrees heeft dat betrokkene ook in de gemeente van die andere burgemeester de openbare orde zal verstoren. Het gaat dan dus om twee (of meer) bevelen in één beschikking van één burgemeester, en niet om één bevel mede namens een andere burgemeester.

De onderzoekers concluderen naar aanleiding van de vragen «Hoe nu verder?» en «Welke stappen moeten ondernomen worden om de toepassing van de wet te versterken?» dat, behoudens mogelijk wat betreft de tevens-namens-regeling, de evaluatie geen aanleiding geeft tot een wetswijzing, maar dat wel sprake is van een implementatievraagstuk. Bij gemeenten die de wet niet toepassen lijkt sprake van koudwatervrees. Om deze terughoudendheid in de toepassing van burgemeestersbevelen weg te nemen in situaties waar gebruikmaking van de bevoegdheden uit artikel 172a Gemeentewet meerwaarde kan hebben, zou meer gebruik gemaakt kunnen worden van de kennis en ervaring van gemeenten die vooroplopen in de wetstoepassing en tevreden zijn over de mogelijkheden die de wet biedt.

Met betrekking tot de strafrechtelijke aspecten van de wet geven de onderzoekers aan dat terugkoppeling van het Openbaar Ministerie aan gemeenten over vervolging van overtredingen van een gedragsaanwijzing veelal wordt gemist.

Ten slotte geven de onderzoekers aan dat de roepnaam «Voetbalwet» leidt tot misverstanden over de werkingssfeer, en zij doen de suggestie deze te vervangen door de bredere aanduiding «Overlastwet».

Beleidsreactie

De bevindingen van dit onderzoek heb ik voorgelegd aan diverse partners zoals de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG), de politie en het Openbaar Ministerie. Deze partners gaven aan zich te herkennen in de bevindingen van de onderzoekers.

De tweede evaluatie laat zien dat burgemeesters met de maatregelen zoals geformuleerd in artikel 172a Gemeentewet een goed instrumentarium hebben om verschillende soorten ernstige en herhaaldelijke overlast te bestrijden, maar dat sommige gemeenten er geen of weinig gebruik van maken, vooral door onbekendheid met de toepassing van het beschikbare instrumentarium. Beide constatering en gelden ook voor het Openbaar Ministerie.

Om bestaande kennis beter te verspreiden heb ik het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) naar aanleiding van de onderzoeksresultaten en in het kader van de aanpak van racisme en discriminatie in het voetbal gevraagd een nieuw webdossier in te richten met voorbeelden, handreikingen en actuele jurisprudentieoverzichten. Dit webdossier, dat tegelijkertijd met de openbaarmaking van het rapport werd gelanceerd en waaraan ook publicitair gerucht is gegeven, is bedoeld om de bekendheid van het wettelijke pakket maatregelen (ook wel aangeduid als de Wet MBVEO) te vergroten en om gemeenten betere handvatten te geven voor de toepassing daarvan in concrete gevallen. Naast het webdossier organiseert het CCV een kenniskring Wet MBVEO waar actualiteiten kunnen worden besproken en ervaringen worden gedeeld.

De meldplicht kan worden ingezet als aanvulling op de werking van het gebiedsverbod en dient dan de effectuering van het te bereiken doel, namelijk het herstel van de openbare orde en het voorkomen van verdere verstoring daarvan op de concreet aangewezen locatie. Bij toepassing van de meldplicht heeft de burgemeester sinds 2015 ook de mogelijkheid om in plaats van een fysieke meldplicht (meestal op een politiebureau) een digitale meldplicht op te leggen. Tot op heden is er nog geen geschikte digitale faciliteit die voldoet aan alle juridische en technologische eisen waardoor digitaal melden ook daadwerkelijk mogelijk is. In het plan «Ons voetbal is van iedereen; samen zetten we racisme en discriminatie buitenspel», waarin het kabinet en de KNVB afspraken hebben gemaakt over extra inzet om racisme in het voetbal aan te pakken, is afgesproken om een digitale faciliteit te ontwikkelen waarmee meldplichtigen zich na een bevel van de burgemeester of na een aanwijzing van de officier van justitie eenvoudig kunnen melden.

De ontwikkeling van een digitale faciliteit is in volle gang, waarbij nauw wordt samengewerkt met gemeenten, de politie, het Openbaar Ministerie en de KNVB. De te ontwikkelen digitale faciliteit is niet alleen bedoeld om openbare ordeverstoringen in verband met voetbal aan te pakken. Naar verwachting zal de digitale meldplicht namelijk ook een waardevol instrument zijn om verstoringen van de openbare orde tijdens bijvoorbeeld de jaarwisseling, evenementen, (lokale) feesten en de intocht van Sinterklaas te voorkomen en te bestrijden.

Zoals genoemd is de tevens-namens-regeling in het leven geroepen om tegemoet te komen aan de wens van BVO-burgemeesters. In de afgelopen jaren is slechts een enkele keer van de regeling gebruik gemaakt. De onderzoekers concluderen dat de regeling onwerkbaar blijkt en dat er mogelijk behoefte is aan aanpassing. De onwerkbaarheid vindt haar oorzaken in de uitvoering en de rechtsbescherming. Een andere reden dat de regeling nauwelijks wordt toegepast lijkt te zijn gelegen in een (gebrek aan) vertrouwen in andere gemeente(n) en in de wens om maatwerk in de eigen gemeente. Naar aanleiding van de bevindingen van de onderzoekers zal ik opnieuw in gesprek gaan met BVO-burgemeesters om te bespreken of er nog behoefte is aan dit onderdeel van het pakket, of schrapping gewenst en opportuun is, of een aanpassing mogelijk, gewenst en opportuun is, en of er een eenvoudiger bruikbaar alternatief voorhanden is.

Ook ten aanzien van de strafrechtelijke toepassingen geven de onderzoekers aan dat niet is gebleken van knelpunten in de toepassing van de bevoegdheden. Met betrekking tot de geuite wens dat een effectieve aanpak van overlast en optimale benutting van de verschillende bevoegdheden gebaat zouden zijn bij meer bereikbaarheid, capaciteit en prioritering bij het Openbaar Ministerie, merk ik op dat niet elke officier van

justitie werkt in een werkomgeving waar de onderhavige openbareordegerelateerde problematiek aan de orde is. De bekendheid met de bevoegdheid blijkt bijvoorbeeld ook uit het feit dat officieren van justitie gedragsaanwijzingen, met name contact- en gebiedsverboden, het vaakst opleggen bij huiselijk geweld. Met name de gebiedsofficieren van elk arrondissementsparket zijn aangesteld om in het driehoeksverband met lokaal bestuur en politie, besluiten te nemen over de aanpak van de openbare ordeproblematiek in gemeenten. Deze officieren onderhouden frequent contact met de gemeenten en de politie en zijn beschikbaar voor afstemming van de aanpak. Daarbij informeren de driehoekspartners elkaar (desgevraagd) tijdig over de opgelegde maatregelen en straffen, bijvoorbeeld als het gaat om een integrale persoonsgebonden aanpak van frequente overlastgevers.

Ten slotte merk ik op dat wordt herkend dat de vaak gebruikte aanduiding van het pakket wettelijke maatregelen als Voetbalwet soms tot misverstanden leidt. Door de aanduiding Voetbalwet is voor gemeenten niet altijd duidelijk dat deze wet ook voor andere vormen van ernstige overlast kan worden toegepast. In de communicatie vanuit het Ministerie van Justitie en Veiligheid en in het nieuwe webdossier van het CCV zal dan ook niet of nauwelijks meer gebruik gemaakt worden van de term «Voetbalwet», maar zal gesproken worden over Wet MBVEO en/of Overlastwet.

Ik constateer dat de wet positief wordt gewaardeerd en op enkele specifieke punten nog aandacht behoeft. Daarmee ga ik aan de slag.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus