

Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast

'Toepassing in de praktijk'

DEFINITIEVE VERSIE

01-06-2011

Inhoudsopgave

	Samenvatting en beschouwing	
1	Context	
1.1	Inleiding	11
1.2	Het onderzoek	12
1.3	De wet nader bekeken	15
2	Onderzoeksbevindingen	
2.1	Inzet van de wet	25
2.1.1	De praktijk: algemeen	25
2.1.2	De praktijk: inzet van de wet per type overlast	28
2.2	Dossiervorming	32
2.2.1	De praktijk: algemeen	32
2.2.2	De praktijk: dossiervorming per type overlast	35
2.3	Uitvoering	37
2.4	Handhaving	40
2.5	Rechtspraak	42
2.6	Verwachtingen en praktijk	46
3	Praktijkvoorbeelden	48
3.1	Inzet van de wet	
3.2	Dossiervorming	
3.3	Uitvoering	
3.4	Handhaving	
Bijlagen		
	Wet Maatregelen Bestrijding Voetbalvandalisme en Ernstige Overlast	
	Brief Minister van Veiligheid en Justitie	
	Overzicht onderzoekspopulatie	
	Overzicht geïnterviewde personen	
	Afkortingen	

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 blijkt 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 19 arrondissementen en een selectie van 53 gemeenten bevraagd. 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 bevraagd 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 fundamenteeler 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 bij de onderzochte gemeenten en arrondissementen 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.
- 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 voornamelijk 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.

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

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 koudwatervrees. 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 betwifteld. 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 aangegeven 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 overlastgevendende 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 (vooralnog) 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 twijfelen 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.

Deel I
Context

1.1 Inleiding

Overlast in de publieke ruimte heeft grote invloed op de veiligheidsbeleving van de burger. Pesterijen en intimidatie van buurtbewoners, homo's of Joden, vernielingen in de wijk, straatterror, voetbalvandalisme, uitgaansgeweld, drugsoverlast, dierenrechtstremisme... 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 Ede. De Integrale Veiligheidsmonitor laat zien dat één op de zes inwoners overlast door groepen ervaart in de eigen woonbuurt en zich daardoor regelmatig onveilig voelt.

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 uit 1993, de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) of het Wetboek van Strafrecht (WvSr).

Bij behandeling van het wetsvoorstel heeft de Eerste Kamer de wens geuit om vooruitlopend op de evaluatie van de wet geïnformeerd te worden 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 Tweede Kamer.

Op verzoek van de Minister van Veiligheid en Justitie heeft de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie OOV) in kaart gebracht hoe de wet, in de eerste maanden na inwerkingtreding, in de praktijk is 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?

Twee jaar na inwerkingtreding van de wet zal een wetsevaluatie worden uitgevoerd. De minister gaat er vanuit dat de twee Inspectierapportages een relevante bijdrage zullen leveren voor deze evaluatie.

1.2 Het onderzoek

Onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is om de eerste praktijkervaringen met de wet mbveo in kaart te brengen². 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 (‘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?

Afbakening

Voordat wordt ingegaan op de onderzoeksmethodiek, is het goed om eerst de afbakening van de rapportage toe te lichten. Want waarom een onderzoek zo kort na invoering van de wet? En wat is precies de bedoeling?

Twee jaar na inwerkingtreding van de wet zal een wetsevaluatie worden uitgevoerd. Deze evaluatie gaat in op de vraag of ‘de wet het beoogde doel heeft bereikt’. De opdracht voor de evaluatie – door wie en op welke wijze deze zal worden uitgevoerd – maakt de Minister van Veiligheid en Justitie in een later stadium bekend. Vooruitlopend op de evaluatie is in de Eerste Kamer de wens geuit om tussentijds de vinger aan de pols te houden en daarover geïnformeerd te worden. 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.

Tussen deze twee rapportages is een onderscheid te maken. De eerste rapportage volgt een klein jaar na inwerkingtreding van de wet. De verwachting bij het opzetten van het onderzoek was 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 heeft daarom een kleinschalig karakter en is vooral een verzameling van opvattingen en eerste praktijkervaringen. Het geeft dus *geen* landelijk beeld. De tweede rapportage volgt een jaar later. Die rapportage zal een grootschaliger karakter hebben en zal wel een landelijk beeld opleveren. In de tabel is de planning schematisch weergegeven.

² Over de periode 1 september 2010 tot 1 april 2011.

Overzicht planning

Moment	1 september 2010	Juni 2011	Juni 2012	Na 1 september 2012
Product	Inwerkingtreding wet	Eerste rapportage	Tweede rapportage	Wetsevaluatie
Inhoud	Startsituatie	- Verzameling van eerste praktijkervaringen - Kleinschalig	- Landelijk beeld - Diepgaander	- Zal zich mede baseren op de twee Inspectierapportages

Onderzoeksmethodiek en verantwoording

De Inspectie OOV 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 eerste praktijkervaringen.

Allereerst heeft de Inspectie OOV – nagenoeg³ – alle gemeenten en arrondissementen gesproken die de wet hebben ingezet. Interviews werden gehouden met partijen die bij de voorbereiding en de uitvoering zijn betrokken. Dat zijn in eerste instantie de gemeente en het OM geweest, maar ook ketenpartners zoals politie, Betaald Voetbal Organisaties (BVO), de Koninklijke Nederlandse Voetbalbond (KNVB) en Bureau Jeugdzorg. Tijdens de interviews is informatie opgevraagd over genomen besluiten, voorbereiding en afhandeling, uitvoering van de opgelegde maatregelen, dossieropbouw, informatie-uitwisseling en samenwerking.

Daarnaast is het onderzoek verricht op basis van alle negentien arrondissementen en een selectie van 53 gemeenten⁴. Deze selectie is 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. Hiermee komen alle elementen waar de wet op toeziet – voetbalvandalisme, overlast in brede zin en 12-minners – aan bod. De respondenten zijn bevraagd door middel van een digitale vragenlijst⁵. Zestig procent van de aangeschreven respondenten heeft de vragenlijst volledig ingevuld.

Een ander onderdeel is casusonderzoek: hoe wordt de wet bij specifieke typen overlast ingezet? Casusbeschrijvingen en praktische voorbeelden en ervaringen geven het geheel meer kleur en invulling. Gemeenten en arrondissementen die de wet al hebben ingezet, delen hun concrete ervaringen opdat anderen ervan kunnen leren. Het wiel hoeft immers niet steeds opnieuw uitgevonden te worden. In deze rapportage zijn daarom, voor zover beschikbaar gesteld aan de Inspectie OOV, voorbeelden en formats opgenomen die het veld hanteert. Niet bedoeld als blauwdruk of basismodel, maar ter inspiratie. Verder bevat het rapport een weergave van rechterlijke uitspraken⁶. De Inspectie OOV voorziet hiermee in een behoefte aan kennis over de uitvoering van de wet.

³ De Inspectie OOV sluit niet uit dat er gemeenten en arrondissementen zijn die de wet mbveo wel hebben ingezet maar niet zijn betrokken bij het onderzoek. Op de websites van het CCV en de VNG is de oproep geplaatst dat gemeenten zich kunnen melden bij de Inspectie OOV als zij de wet mbveo hebben ingezet. Daarnaast zijn de media gevolgd en is het inspectienetwerk benut om gemeenten en arrondissementen te achterhalen die de wet hebben ingezet.

⁴ In de bijlage is de onderzoekspopulatie uitgeschreven.

⁵ Dit onderdeel is uitgevoerd door TNS NIPO.

⁶ Deze rechterlijke uitspraken hebben betrekking op besluiten die vóór 1 april 2011 zijn genomen.

In dit onderzoek is gewerkt met een begeleidingscommissie. Daarin hebben vertegenwoordigers van de beleidsdirectie van het ministerie van Veiligheid en Justitie, de VNG, de politie, de wetenschap en het OM zitting genomen. De Inspectie OOV heeft met de begeleidingscommissie afgestemd over de onderzoeksopzet. Het rapport is, indachtig haar positie en rol, onafhankelijk door de Inspectie OOV opgesteld.

Opzet rapportage

Allereerst wordt in de rapportage de theorie besproken. Hoe is de wet tot stand gekomen? Waar is de wet voor bedoeld en welke instrumenten biedt zij? Vervolgens gaat het hoofdstuk onderzoeksbevindingen in op hoe vaak en voor welke doeleinden de verschillende instrumenten zijn ingezet. Na een cijfermatig overzicht en het bespreken van overwegingen om de wet (niet) in te zetten, wordt per processtap ingegaan op praktijkervaringen die zijn opgedaan in gemeenten en arrondissementen. Eerst in algemene zin, daarna specifiek voor de bepaalde typen overlast waarvoor de wet is bedoeld. Tot slot zijn in deel 3 van het rapport concrete voorbeelden, formats en hulpmiddelen opgenomen die sinds inwerkingtreding van de wet zijn gebruikt door gemeenten, politie en OM door heel Nederland.

1.3 De wet nader bekeken

Overzicht wetswijzigingen

De wet mbveo is geen zelfstandige wet, maar het gaat om wijzigingen van artikelen van de Gemeentewet, het Wetboek van Strafrecht (WvSr) en het Wetboek van Strafvordering. Om precies te zijn, wordt de Gemeentewet gewijzigd met artikel 172a en 172b. In het Wetboek van Strafrecht gaat het om de artikelen 141a en 184a en in het Wetboek van Strafvordering om artikel 509hh⁷.

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.

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 'voetbalwet' of '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

De wet 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' werd 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

⁷ Wetteksten zijn te vinden in de bijlage van het rapport.

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 overlast 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 die 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 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 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) en wordt de voorbereiding van openlijke geweldpleging strafbaar gesteld (artikel 141a). 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 ingezet te worden 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, 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 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 en anderzijds de vraag of het wetsvoorstel voldoende instrumenten biedt ter beteugeling van voetbaloverlast. En zo nee, of elementen van Engelse voetbalwet moet worden opgenomen. De minister zegde dit vervolgens toe, waarna het wetsvoorstel op 7 juli 2010 werd aangenomen en op 1 september 2010 in werking is getreden.

Opvattingen in de media

Tegelijkertijd vindt de nodige discussie plaats over de wet. Bestuurders uiten op voorhand hun uiteenlopende opvattingen en verwachtingen. Voorstanders zien de wet als een bruikbare aanvulling op het bestaande instrumentarium. Verschillende burgemeesters geven aan het voornemen te hebben om de wet breed in te zetten. Zo heeft de gemeente Almelo een groep zwervers in beeld, die zij met behulp van de nieuwe wet wil verbieden om in bepaalde delen van de stad te komen. *'Natuurlijk probeer je overlast eerst op andere manieren te beteugelen, maar als niets helpt is dit een laatste redmiddel'*, aldus burgemeester Hermans⁸.

In de Volkskrant geeft burgemeester Wolfsen van Utrecht aan dergelijke bevoegdheden hard nodig te hebben. *'Neem het wegpesten van een homostel waar we onlangs mee te maken hadden. De zaak lag onder de rechter, maar de uitspraak liet op zich wachten. Als er dan in de wijk opnieuw een conflict ontstaat, is het mogelijk een gebiedsverbod op te leggen'*.⁹

De gemeente Bergen op Zoom was voornemens om de wet tegen drugsdealers in te zetten. Als er voldoende handvatten blijken te zijn, wil burgemeester Polman de wet inzetten tegen drugsrunners, vandalen en andere hinderlijke types. *'Je moet geen middel onbenut laten om op te treden tegen personen en groepen die incidenten veroorzaken of anderen overlast bezorgen'*.¹⁰

Naast positieve opvattingen, zijn er net zoveel kritischere opvattingen. In het artikel 'Nieuwe voetbalwet roept vragen op over praktische toepassing door burgemeester' plaatsen verschillende burgemeesters kritische kanttekeningen bij de uitvoering van de wet. Zij voorzien afbreukrisico's bij de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van aspecten van de wet.

Een belangrijk deel van de kritiek richt zich op de toepassing van de wet tegen het voetbalvandalisme. Zo stelt burgemeester De Graaf van Nijmegen: *'Ik ben niet zo enthousiast over deze wet [...]. Bij voetbal is de toegevoegde waarde marginaal, daarbuiten is de waarde veel groter [...]. Ik denk dat deze wet voor het voetbalgeweld niet zo verschrikkelijk veel nut heeft. Bij voetbal hebben we al zoveel maatregelen. Bovendien hebben we dat tegenwoordig redelijk in bedwang'*.¹¹

Burgemeester Aboutaleb van Rotterdam geeft aan dat de wet volgens hem niet ver genoeg gaat. *'Ik ben teleurgesteld in de reikwijdte van de wet.'* [...] *'Als hooligans volgende week met Feyenoord meegaan naar Gent kan ik niet zeggen: komt niets van in, lever je paspoort maar in. Verder staat de wet bol van de term 'herhaaldelijkheid'. Overtredingen moeten 'herhaaldelijk' plaatsvinden, voordat wij in actie kunnen komen. Dat betreurt ik. [...]'* *'Juridisch begrijp ik het wel, je moet mensen niet te snel hun bewegingsvrijheid ontnemen, eerst een dossier opbouwen. Maar ik kan het maatschappelijk niet uitleggen. Ik kan ook nog steeds onvoldoende tegen groepsgedrag optreden. Eerst moet ik precies weten welke individuen in een massa het spreekkoor begonnen. Het beeld is: hij doet niets. Nee, ik kán niets. Dat is het verhaal'*.¹²

⁸ De Telegraaf, 'Voetbalwet moet zwervers weren', 15-10-10

⁹ De Volkskrant, 'Voetbalwet breed toepasbaar', 02-09-10

¹⁰ BN/De Stem, 'Voetbalwet inzetten tegen dealers', 14-10-10

¹¹ Binnenlands Bestuur, 14-10-10

¹² NRC Handelsblad, 'Het ergste geweld blijft onbeantwoord', 20-08-2010

Overzicht nieuwe instrumenten

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.

Algemeen

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 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 overlastgever een bevel geven¹³. Dit betekent dat de burgemeester op grond van artikel 172a Gemeentewet 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.

Het mandateren van deze aanvullende 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

¹³ Eerste Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 467, A, p.17 (artikel 172a)

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. De wet mbveo biedt daarom 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, moet hij in overleg treden met de burgemeester van de gemeente waaruit het bepaalde individu afkomstig is. Deze burgemeester kan, op verzoek van de burgemeester van de BVO-gemeente, een meldingsplicht uitvoeren. De maatregel (meldingsplicht) wordt opgelegd door de burgemeester van de BVO-gemeente.

Officier van justitie

De officier van justitie kan op grond van artikel, 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 (Wetboek van Strafvordering, artikel 509hh). 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 Wetboek van Strafrecht 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 maken bijvoorbeeld 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.

Samenloopregeling

Om te voorkomen dat de burgemeester en de officier van justitie beiden eenzelfde maatregel opleggen, is er een samenloopregeling 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.

Toepassen van de wet mbveo: de theorie

Om instrumenten uit de wet mbveo te kunnen inzetten, moet een aantal processtappen worden doorlopen. Van voornemen tot inzet van de wet, dossiervorming en uitvoering, tot en met 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 dit geval het beoogde effect zal hebben. Hierover vindt afstemming plaats tussen de diverse veiligheidspartners, bijvoorbeeld in het driehoeksoverleg tussen bestuur, OM en politie of bij een casusoverleg in het Veiligheidshuis¹⁴

De burgemeester kan de nieuwe bevoegdheden inzetten als is voldaan aan een aantal voorwaarden¹⁵:

- er moet sprake zijn van ernstige overlast;
- het moet gaan om structurele overlast;
- de overlast moet voorzienbaar zijn;
- 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.

¹⁴ 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

¹⁵ Gebaseerd op de Memorie van Toelichting

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. Dit kan in drie gevallen¹⁶:

- verdachte heeft de openbare orde ernstig verstoord en er bestaat grote vrees voor herhaling;
- er bestaat vrees 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 bestaat de vrees 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 informatiedossier 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 in¹⁷:

- 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;
- 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 ordeversturende 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 een verdenking van een strafbaar feit zijn opgenomen. Bovendien moet het dossier aantonen dat er ernstige vrees dat de verdachte de openbare orde zal verstoren, belastend gedrag jegens personen zal vertonen of een gevaar voor goederen oplevert. Welke documentatie een bestuurlijk of strafrechtelijk dossier precies bevat, verschilt dus per casus.

¹⁶Memorie van Toelichting, p.28-29

¹⁷ Memorie van Toelichting, p.15

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 groepsgewijs de openbare orde heeft verstoord.
4. Proportionaliteit en subsidiariteit:
 - a. 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.
 - b. 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.

Deel II

Onderzoeksbevindingen

2.1 Inzet van de wet

2.1.1 De praktijk: algemeen

Cijfers

Uit het onderzoek blijkt dat de wet mbveo is ingezet in tien gemeenten en vier arrondissementen¹⁸. In totaal zijn 44 burgemeestersbevelen opgelegd en 14 gedragsaanwijzingen gegeven. Het gaat voornamelijk 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

¹⁸ In de periode 1 september 2010 tot 1 april 2011.

Onderstaande tabel laat zien hoe vaak en tegen welke typen overlast maatregelen zijn ingezet.

Overzicht aantal maatregelen per type overlast

Inzet wet mbveo	Wijkoverlast	Voetbalvandalisme	Evenementen	Individuele overlastgevallen	12-minners	Totaal aantal
Bestuurlijke maatregelen	- Gebiedsverbod (10) - Groepsverbod (3)	- Groepsverbod (12) - Groepsverbod + meldingsplicht (4) - Gebiedsverbod + meldingsplicht (2) - Meldingsplicht (3)	- Gebiedsverbod (9)	- Gebiedsverbod (1)	-	44
Gedragsaanwijzingen	- Gebiedsverbod (6)	- Gebiedsverbod (4)	- Gebiedsverbod (3)	- Contactverbod (1)	-	14
Duur	- Gedurende drie maanden of 90 dagen	- Gedurende één of meerdere wedstrijd(en) of drie maanden	- Kortdurend variërend van 24 uur tot een aantal dagen	- Gedurende drie maanden of 90 dagen	-	
Totaal aantal	19	25	12	2	0	58

De Inspectie OOV constateert dat:

- doorgaans het gebiedsverbod en het groepsverbod zijn ingezet;
- om wijkoverlast tegen te gaan doorgaans gebiedsverboden en enkele groepsverboden zijn opgelegd;
- de meldingsplicht alleen door burgemeesters bij voetbalgerelateerde overlast is ingezet;
- in drie gevallen enkel de meldingsplicht werd opgelegd¹⁹;
- in het kader van evenementen, specifiek de jaarwisseling, is gekozen voor kortdurende gebiedsverboden;
- officieren van justitie enkel gebiedsverboden en een contactverbod hebben opgelegd;
- de wet tweemaal is ingezet bij individuele overlastgevallen²⁰;
- artikel 172b, de 'maatregel 12-minners', niet is ingezet;
- in een geval is door de politie een beroep gedaan op artikel 141a²¹.

Een ruime meerderheid van de respondenten heeft de wet nog niet ingezet en heeft hiermee dus nog geen praktische ervaringen opgedaan. Driekwart van de respondenten heeft wel 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. Het OM Den Haag geeft aan dat het instrument zeer bruikbaar zou zijn geweest tijdens het afgelopen WK voetbal waarbij op vaste locaties vaste groepen mensen voor overlast zorgden. Overige vormen van

¹⁹ Dit was in combinatie met een stadionomgevingsverbod op grond van de APV.

²⁰ Het gaat hierbij om overlast door een ex-gedetineerde en overlast gericht op één persoon.

²¹ Voor een korte uitleg schets van deze casus, zie 2.1.2 'de praktijk: inzet van de wet per type overlast'.

overlast die de respondenten willen aanpakken met de wet mbveo, zijn overlast in relatie tot horeca of het uitgaansleven en binnenstadsproblematiek zoals verslaafden, vandalen en drugsdealers. 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).

Vertaling van wet naar praktijk

Gemeenten en arrondissementen zijn na inwerkingtreding van de wet aan de slag gegaan om handen en voeten te geven aan de toepassing van de wet. Dit doen zij op verschillende manieren. Zo kiezen sommige gemeenten ervoor om eerst goed uit te zoeken wat de wet inhoudt en betekent, dit vervolgens te vertalen in beleidsregels en deze bestuurlijk te laten vaststellen²². Dit gebeurt op lokaal maar ook op regionaal niveau, onder meer in de regio's Zuid-Holland Zuid en Zuid-Limburg. Andere kiezen voor een praktijkgerichte aanpak en proberen al werkend een werkwijze te ontwikkelen. Zo zijn er gemeenten die, bij wijze van pilot, de wet bij een aantal casussen toepassen om te bekijken wat de ervaringen zijn.

Het OM kent landelijke beleidsregels van het College van procureurs-generaal. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van lokaal opgestelde handleidingen.

Ook worden er praktische werkafspraken gemaakt tussen ketenpartners. Deze afspraken hebben betrekking op onder meer afstemming, dossiervorming, informatie-uitwisseling en praktische uitvoeringsaspecten zoals het inrichten van de meldingsplicht. Een kwart van de respondenten geeft aan dat afspraken zijn vastgelegd in een convenant of protocol.

Trial and error

Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten en arrondissementen die de wet hebben ingezet, vooral op basis van trial and error op zoek zijn gegaan naar hoe zij dit het beste konden doen. Het uitwisselen van (praktijk)ervaringen speelt hierbij een belangrijke rol. Er is nog onbekendheid met de wet. Het is een kwestie van 'uitproberen'. Daarbij is ook sprake van verschillende – soms tegenstrijdige – interpretaties van de wet. In dat kader worstelt men met bepaalde vraagstukken over dossiervorming, handhaving en de effectiviteit van de maatregelen. Uiteindelijk zorgen deze vragen, knelpunten en dilemma's er in sommige gevallen voor dat de wet niet wordt ingezet²³.

Een ruime meerderheid van de respondenten heeft het voornemen om in de toekomst instrumenten uit de wet mbveo in te zetten. Een van de overwegingen voor gemeenten daarvoor is het feit dat het een individuele maatregel betreft. Met een gebied- of samenscholingsverbod op grond van de APV wordt een grote groep aangepakt, waaronder ook welwillende burgers. De maatregelen uit de wet mbveo zijn persoonsgebonden en kunnen direct op de betreffende overlastgever worden toegepast.

Daarnaast heeft inzet van de wet een belangrijke signaalwerking. Notoire overlastgevers wordt duidelijk gemaakt dat hun gedrag niet wordt getolereerd. Buurtbewoners en burgers krijgen het signaal dat de problemen die zij ervaren daadkrachtig worden aangepakt. Ook de politie is hier een voorstander van. Agenten blijken in eerste instantie enthousiast over de daadkracht van de wet en hebben het idee dat met dit instrument de overlastgevers waarmee zij dagelijks te maken hebben, kunnen worden aangepakt.

²² Zie 3.1 voor een overzicht van de mogelijke inhoud van een beleidsregel.

²³ De vraagstukken komen in de volgende paragrafen nader aan de orde.

Bestaand instrumentarium

Een enkele gemeente kiest er bewust voor de wet mbveo (nog) niet in te zetten. Dit heeft onder meer te maken met het feit dat zij het moeilijk vinden te voldoen aan de voorwaarden om de wet te kunnen inzetten. Sommige gemeenten wachten af totdat er in het land meer ervaring is opgedaan met de toepassing van de wet. Andere gemeenten zijn van mening dat de bestaande bevoegdheden op basis van de Gemeentewet voldoende mogelijkheden bieden om overlast stevig aan te pakken. Zo geeft een aantal gemeenten, waaronder Leiden, aan dat met de APV vrijwel dezelfde maatregelen kunnen worden genomen als met de wet mbveo, tegen minder hoge voorwaarden. Voor het weren van grote groepen voetbalsupporters of overlastgevers blijft een noodverordening volgens hen het geëigende instrument.

Arrondissementen geven aan dat zij reeds de mogelijkheid hadden om elementen uit de wet mbveo in te zetten, zoals een gebieds- of contactverbod. Als de verdachte wordt voorgeleid aan de rechtercommissaris kan het OM namelijk vragen om deze voorzieningen in de strafmaat op te nemen. De wet mbveo zal volgens ondervraagden in de praktijk waarschijnlijk vaker worden ingezet in zaken waarbij het strafbare feit niet zwaar genoeg is om de verdachte meteen voor te geleiden. In dat geval kan de officier van justitie vooruitlopend op de strafzaak, preventief een instrument uit de wet inzetten bijvoorbeeld een gebiedsverbod. De opgelegde maatregel geldt dan tot de zaak voor de rechter komt, nog voordat er sprake is van een onherroepelijk vonnis.

Registratie

Registratie van bestuurlijke en strafrechtelijke maatregelen gebeurt op diverse manieren. Veelal houden individuele ambtenaren zelf overzichten bij. Soms vindt registratie centraal plaats in een gemeentelijk informatiesysteem of in het archief. Deze systemen zijn doorgaans niet toegankelijk voor andere ketenpartners.

2.1.2 De praktijk: inzet van de wet per type overlast

Bij hun overweging om de wet wel of niet in te zetten, wordt bekeken óf en op welke wijze maatregelen uit de wet mbveo dat type overlast goed kunnen aanpakken. De wet is bedoeld om tegen drie typen overlast in te zetten: structureel ernstige (wijk)overlast, voetbalvandalisme en overlast door jeugdigen (12-minners). Gemeenten en arrondissementen geven aan de wet ook tegen overlast rondom evenementen in te willen zetten. In deze paragraaf worden per type overlast de overwegingen weergegeven die partijen hebben bij het al dan niet inzetten van instrumenten uit de wet mbveo. In het algemeen is hierbij een belangrijk punt dat eerdere interventies niet het gewenste resultaat hebben gehad.

Wijkoverlast

Er valt een scala aan preventieve en repressieve maatregelen toe te passen op jeugd- en wijkoverlast. Centraal in de bestrijding van overlast staat samenwerking tussen lokale partners waaronder politie, justitie, onderwijs, zorg, woningcorporaties, bedrijfsleven en burgers. Zowel het rijk als gemeenten en politie ontplooiën diverse initiatieven en nemen maatregelen om wijkproblematiek aan te pakken. Gemeenten nemen maatregelen als het instellen van een buurtwacht, cameratoezicht, verbetering van de straatverlichting en gericht surveilleren door de politie (of een combinatie hiervan). Soms heeft de overlast dusdanig grote vormen aangenomen dat hard(er) ingrijpen noodzakelijk is. Het strafrecht, de APV en de wet mbveo bieden hiervoor dan diverse mogelijkheden.

Om wijkoverlast tegen te gaan, hebben de gemeenten Den Haag, Ede, Katwijk, Leeuwarden, Nijmegen, Rotterdam en Utrecht de wet toegepast²⁴. Het gaat om gebiedsverboden en enkele groepsverboden. Ook de arrondissementsparketten Breda, Den Bosch en Den Haag hebben in dat kader gedragsaanwijzingen opgelegd in de vorm van gebiedsverboden.

Een verwacht knelpunt bij de toepassing van de wet in het kader van wijkoverlast blijkt het verplaatsingseffect. Men geeft aan dat groepen van samenstelling en locatie veranderen. Als een overlastgever (met een leidende rol) wordt verboden om in een bepaalde wijk te komen, kan hij zich met de groep verplaatsen naar een ander gebied. Zo geeft de gemeente Deurne aan dat de jongeren met een gebiedsverbod voor het uitgaansgebied in Deurne, nu uitgaan in Eindhoven. Wil men voor dat gebied maatregelen kunnen opleggen, dan moet uiteraard opnieuw een dossier worden opgemaakt.

Voetbalvandalisme

Aanpak van het voetbalvandalisme is de verantwoordelijkheid van meerdere partijen. Binnen en rond het voetbalstadion zijn de KNVB en de BVO verantwoordelijk voor het nemen van de nodige maatregelen. Daarbuiten is het de taak van de overheid – politie en justitie – om de openbare orde te handhaven. Het beschikbare instrumentarium (APV, stadionverboden, clubcard, combi-regeling, Hooligans in Beeld, et cetera) blijkt volgens betrokkenen niet voldoende om het voetbalvandalisme volledig te kunnen aanpakken. Nog steeds is er een groep vandalen die voor problemen blijft zorgen.

In het kader van het voetbalvandalisme hebben de gemeenten Amsterdam, Den Haag, Helmond, Leeuwarden, Rotterdam en het arrondissementsparket Almelo de wet toegepast²⁵. Er zijn gebiedsverboden en groepsverboden opgelegd, al dan niet in combinatie met een meldingsplicht. De gemeente Amsterdam heeft tien groepsverboden opgelegd – waarvan vier in combinatie met een meldingsplicht – maar heeft dit na een voorlopige voorziening moeten intrekken²⁶.

De politie Rotterdam-Rijnmond heeft in oktober 2010 voorafgaand aan de voetbalwedstrijd Feyenoord-FC Twente vier personen aangehouden die via internet hadden opgeroepen tot geweld. Dit gebeurde op grond van artikel 141a WvSr, strafbaarstelling voorbereidingshandelingen. Er is in deze casus echter niet tot vervolging overgegaan.

Een belangrijke overweging om de wet wel of niet in te zetten, is de afweging tussen inspanningen en de effectiviteit van de maatregelen. Betrokkenen beschouwen de termijn van maximaal drie maanden als een knelpunt om het voetbalvandalisme goed aan te kunnen pakken. Een thuiswedstrijd vindt doorgaans eens in de twee weken plaats. Dat betekent dat de maatregel voor gemiddeld zes wedstrijden geldt. Als in de drie maanden echter ook nog de zomer- of winterstop plaatsvindt, een interlandweek of wijzigingen plaatsvinden in het wedstrijdprogramma, dan kan het in de praktijk gaan om een zeer beperkt aantal wedstrijden. De inspanningen die dan moeten worden gedaan om een hooligan uiteindelijk maar een paar wedstrijden op afstand te houden, worden niet altijd de moeite waard gevonden. Zeker niet in het licht dat een stadionverbod van de KNVB of een stadionsomgevingsverbod op grond van de APV gemakkelijker én voor een langere periode kan worden opgelegd.

Een andere constatering is dat gemeenten verschillend omgaan met de uitvoering van de (intergemeentelijke) meldingsplicht. Enerzijds heeft de gemeente Amsterdam voor de uitvoering van

²⁴ De voorbeeldbrieven in het kader van wijkoverlast zijn te vinden in deel III van het rapport.

²⁵ De praktijkvoorbeelden in het kader van voetbalvandalisme zijn te vinden in deel III van het rapport.

²⁶ Voor meer informatie zie 2.5 'rechterlijke uitspraken', LJN: BP5057, Rechtbank Amsterdam, AWB 11/672 GENWT en 3.3.2 voor brief gemeente Amsterdam: groepsverbod en meldingsplicht (20 januari 2011)

de intergemeentelijke meldingsplicht medewerking gevraagd en gekregen van onder meer Haarlem, Haarlemmermeer en Zaanstad²⁷. De meldingsplicht gold voor de thuiswedstrijden van Ajax en het Nederlands elftal. Anderzijds heeft de gemeente Helmond een gebiedsverbod in combinatie met een meldingsplicht opgelegd voor zowel uit- als thuiswedstrijden²⁸.

Tot slot geven gemeenten en politie aan dat ook bij voetbalvandalisme regelmatig een verplaatsingseffect optreedt. De overlast verplaatst zich dan naar andere wedstrijden, bijvoorbeeld van andere voetbalclubs of wedstrijden van jeugdteams.

Evenementen

Gemeenten en arrondissementen hebben een breed scala aan instrumenten om overlast rond evenementen aan te pakken. Het gaat dan om zaken als het aanscherpen van het lokale vergunningenbeleid, het toepassen van crowd control om bezoekersstromen te monitoren, het inzetten van extra portiers, cameratoezicht, verlichting, handhavingsbeleid et cetera. Het gebruik van deze instrumenten bij evenementen beschrijven gemeenten in hun APV. Het OM zet in het kader van bijvoorbeeld de jaarwisseling het (super)snelrecht in.

Het arrondissementsparket Den Haag en de gemeenten Den Haag, Katwijk en Zoetermeer hebben de wet ingezet tijdens de jaarwisseling 2010-2011²⁹. In alle gevallen werden kortdurende gebiedsverboden opgelegd, variërend van 24 uur tot vier dagen. In drie gevallen was er gedurende de jaarwisseling sprake van een soort huisarrest. Zij kregen een gebiedsverbod opgelegd voor de wijk waarin zij woonachtig zijn – met uitzondering van het GBA-adres³⁰.

Tijdens het onderzoek hebben zowel gemeenten als arrondissementen aangegeven de instrumenten uit de wet als aanvulling te zien op het totaalpakket aan instrumenten die zij al inzetten. Aspecten van de wet, zoals het gebiedsverbod, zijn daarbij goed bruikbaar bij evenementen, andere juist minder. Zo is de inzet van de meldingsplicht bij evenementen volgens betrokkenen een te zwaar instrument. Dit zou betekenen dat een overlastgever zich gedurende het evenement – verspreid over een periode van meerdere uren – zou moeten melden. Immers, de duur van een evenement kan variëren van enkele uren (concert of jaarwisseling) tot enkele dagen (festivals). Dat is lastig uitvoerbaar en wordt beschouwd als disproportioneel. Alternatieven als alleen vooraf melden zal overlastgevers er niet altijd van weerhouden om later alsnog naar het evenement te gaan.

12-minners

Sinds 1 januari 2010 meldt de politie kinderen jonger dan twaalf jaar die strafbare feiten plegen, ofwel 12-minners, standaard aan Bureau Jeugdzorg in een zogenaamde 'zorgmelding'³¹. Ook moeten de ouders op het politiebureau komen praten over het strafbare feit dat is gepleegd door hun kind. De medewerkers van Bureau Jeugdzorg zijn verantwoordelijk voor de inhoudelijke beoordeling van de melding. Bureau Jeugdzorg bekijkt of er een zorgtraject (nodig) is en zet indien nodig passende hulpverlening zo snel mogelijk in. Ouders worden op deze manier betrokken bij de problematiek van hun kind en zonedig ondersteund bij de aanpak hiervan. Eventuele risicosignalen kunnen op deze wijze zo vroeg mogelijk worden opgemerkt.

²⁷ Zie 3.3.2 voor het verzoek tot medewerking intergemeentelijke meldingsplicht van de gemeente Amsterdam.

²⁸ Zie 3.3.2 brief gemeente Helmond: gebiedsverbod en meldingsplicht (21 januari 2011)

²⁹ De praktijkvoorbeelden in het kader van de jaarwisseling zijn te vinden in deel III van het rapport.

³⁰ Zie 3.3.2. brief gemeente Den Haag: gebiedsverbod (30 december 2010)

³¹ Aanpak is eind 2010 opgenomen in de aanwijzing effectieve afdoening (OM). In plaats van de STOP-reactie, die per 1 januari 2010 is beëindigd, worden kinderen met delictgedrag nu (nadat er door de politie met ouder en kind is gesproken) via een 'zorgformulier' gemeld bij Bureau Jeugdzorg voor verdere screening.

Artikel 172b Gemeentewet biedt de burgemeester een extra instrument om overlast door 12-minners aan te pakken. De praktijk laat zien dat geen van de onderzochte gemeenten een maatregel op grond van artikel 172b heeft ingezet. Uit gesprekken met onder meer gemeenten, politie en jeugdzorg blijkt dat een dergelijke maatregel wordt gezien als zeer ingrijpend. Betrokkenen geven aan dat eventuele hulpverleningstrajecten en overige mogelijkheden in de overweging moeten worden betrokken.

De ervaring van betrokkenen leert dat in de meeste gevallen al opvoed- en gedragsproblemen zijn gesignaleerd en vanuit het onderwijs of de hulpverlening (zorg)trajecten in gang zijn gezet. Bij de aanpak van 12-minners ligt de nadruk op onderwijs en zorg. De aanpak focust zich op het versterken van het opvoedingsklimaat van het kind. Betrokkenen geven aan dat om succesvol een ingrijpende maatregel op basis van artikel 172b op te kunnen leggen, de gezinssituatie sterk genoeg moet zijn om het kind te kunnen corrigeren en problemen op te lossen.

Enkele gemeenten geven wel aan te hebben overwogen de wet in te zetten voor 12-minnersproblematiek of dit van plan te zijn. Zo heeft de gemeente Eindhoven in een specifieke casus bekeken of artikel 172b kon worden toegepast. De kwestie is uiteindelijk civielrechtelijk opgelost door middel van uithuisplaatsing. De gemeente Haarlem geeft aan te onderzoeken of het op basis van de wet mbveo mogelijk is om een avondklok in te voeren voor hangjeugd in een probleebuurt.

2.2 Dossiervorming

2.2.1 De praktijk: algemeen

Samenstellen dossier

Om ordeverstooters aan te kunnen pakken, is dossiervorming en dossierkennis noodzakelijk. De politie is in de praktijk grotendeels verantwoordelijk voor het (opbouwen van het) dossier. Veel van de in het dossier opgenomen feiten en omstandigheden worden verzameld door de politie. Zowel voor de burgemeester als voor de officier van justitie is het belangrijk dat er een gedegen en compleet dossier wordt opgebouwd met betrekking tot de overlastgever(s) zodat een maatregel juridisch is onderbouwd.

Na inwerkingtreding van de wet hebben diverse gemeenten de politie gevraagd om dossiers op te stellen van overlastgevers. Daarbij wordt voor verschillende invalshoeken gekozen. In het ene geval is dertien maanden teruggekeken in politiesystemen en op basis daarvan een selectie van overlastgevers gemaakt waartegen een maatregel kan worden opgelegd. Anderen focussen zich op een specifieke groep overlastgevers, of de leidende figuren hierin, en bouwen daarvan een dossier op.

Als de politie het dossier heeft samengesteld, wordt bekeken of het voldoende informatie bevat om een maatregel te kunnen opleggen. De gemeente of het OM beoordeelt het dossier en stemt met de politie af over de inhoud en kwaliteit hiervan. Veelal wordt het dossier tevens in het driehoeksoverleg of in het Veiligheidshuis besproken. Als de kwaliteit voldoende wordt bevonden, wordt in gezamenlijk overleg met de ketenpartners bepaald welke maatregel passend is. De ervaring is dat er, door het delen van expertise, een gezamenlijk beeld ontstaat van wat een dossier moet bevatten om een maatregel te kunnen opleggen.

Gegeven de eisen die worden gesteld aan de uitvoering van de wet geven sommige gemeenten aan alleen bij een 100% sluitend dossier over te gaan tot het opleggen van een wettelijke maatregel. Maar wat een 'sluitend' dossier is en wat 'voldoende kwaliteit' betekent, daar worstelt men nog mee. Er is behoefte aan concrete voorbeelden. Anderen proberen het gewoon uit. De doorlooptijd bij het opstellen van een informatiedossier verschilt van een aantal weken tot een aantal maanden. Dit is onder meer afhankelijk van de noodzaak en de kwaliteit van het dossier.

Het opstellen van een strafrechtelijk dossier voor het opleggen van een gedragsaanwijzing verloopt ook via de politie, maar gaat net iets anders. De werkprocessen van het OM en de gemeente voorafgaand aan het opleggen van de maatregelen, verschillen van elkaar. Allereerst heeft het OM te maken met ordeverstooters die tevens een of meerdere strafbare feiten hebben gepleegd. Het strafrechtelijke dossier bevat dus ten minste één strafbaar feit. Verder is het OM er op ingericht dat er vaak op zeer korte termijn zaken moet worden gedaan met de politie. Zo kan het nodig zijn om binnen enkele uren een dossier samen te stellen en direct een gedragsaanwijzing op te leggen.

Voorwaarden

Om instrumenten uit de wet te mogen inzetten, moet het bestuurlijke dossier een aantal aspecten aantonen:

1. verstoring van de openbare orde door het individu of de groep waartoe deze behoort;
2. herhaaldelijkheid;
3. ernstige vrees voor een nieuwe verstoring van de openbare orde.

Gemeenten geven aan dat het niet altijd mogelijk is het bovenstaande aan te tonen. Zij hebben soms moeite met het interpreteren van deze begrippen. De wetgever geeft geen concrete definities maar stelt dat het een en ander contextafhankelijk is. Dit betekent dat per geval opnieuw moet worden bekeken hoe invulling wordt gegeven aan deze begrippen. Gemeenten vinden het hierdoor lastig om een sterk dossier op te bouwen. Wat is nu 'verstoring van openbare orde' en hoe toon je 'ernstige vrees' of 'herhaaldelijkheid' aan? Welke feiten en gedragingen kun je hiertoe aandragen? In beleidsregels nemen gemeenten op welke gedragingen zij als overlast beschouwen. Gemeenten geven echter aan behoefte te hebben aan meer kaders. Zij kijken uit naar jurisprudentie zodat helder wordt hoe de rechter deze begrippen interpreteert. Ook melden zij behoefte te hebben aan een format voor een dossier.

Bij het aantonen van herhaaldelijkheid stuiten gemeenten op de vraag hoe ver je mag terugkijken in de tijd. Doorgaans hanteren zij de termijn van dertien maanden. Om structurele overlast aan te tonen gaat men er vaak vanuit dat het om een serie van recente feiten moet gaan. Immers, als er maanden tussen twee geregistreerde feiten zit, kun je dan spreken van hardnekkige structurele overlast? Daarbij wordt volgens betrokkenen voorbijgegaan aan het feit dat sommige typen overlast seizoens- en tijdgebonden zijn. Evenementen vinden bijvoorbeeld jaarlijks plaats en het voetbalseizoen wordt enkele maanden onderbroken door een winter- en zomerstop. In de praktijk geven gemeenten een eigen invulling aan de definities.

'Neem het woord herhaaldelijk. Daar kan bij ons sprake van zijn bij twee ernstige gedragingen, of meer dan twee lichte overtredingen. En van de geldende termijnen, daar hebben we ook iets van te vinden. Wij vinden dertien maanden een redelijke periode om iemand te volgen. Dat heeft met de seizoenen te maken. Als iemand alleen tijdens de jaarwisseling vervelend doet, wil je die persoon van de volgende oud- en nieuw viering kunnen weren. Als je termijn niet verder gaat dan zes maanden, kun je die persoon nooit aanpakken op basis van de overlastwet³².

Bestuurlijk wordt ook de vraag gesteld of er altijd sprake moet zijn van twee 'harde' geregistreerde overlastgevendende feiten, of dat daarin ook gedifferentieerd kan worden. In de praktijk constateert men dat bij een aantal typen overlast, bijvoorbeeld uitgaansgeweld, vaak sprake is van 'first-offenders'. Het zou dan mogelijk moeten zijn om overlastgevers die betrokken zijn geweest bij een zeer ernstig incident, zoals de strandrellen in Hoek van Holland, en daarnaast een verleden met kleinere vergrijpen hebben, ook een bestuursrechtelijke maatregel op grond van de wet mbveo op te leggen.

Daar waar gemeenten de inschatting maken dat het dossier te mager is om een maatregel op grond van de wet mbveo te kunnen opleggen, kiezen zij onder andere voor andere instrumenten zoals het inzetten van gebiedsverboden op grond van de APV. Zij geven aan dat hiervoor doorgaans minder strenge voorwaarden gelden, bijvoorbeeld in het kader van dossiervorming. Een aantal gemeenten heeft als gevolg van een te 'mager' dossier afgezien van het opleggen van een maatregel.

Ter versterking van het dossier heeft een aantal gemeenten een 'waarschuwingsbrief' verstuurd, een soort 'gele kaart'. Daarin wordt de overlastgever gewaarschuwd dat bij een eerstvolgende misdraging alsnog een maatregel zal worden opgelegd. De waarschuwingsbrief en de mutatie van de misdraging versterken het al aanwezige dossier. De gemeente Den Haag heeft in het kader van de jaarwisseling diverse personen een waarschuwingsbrief gestuurd³³. Eén daarvan heeft naar aanleiding hiervan alsnog een gebiedsverbod opgelegd gekregen.

³² Adviseur Kennis & Handhaving van de gemeente Rotterdam, Handhavingskrant december 2010, p.3

³³ Zie 3.2 voor waarschuwingsbrief Oud en Nieuw van de gemeente Den Haag (22 december 2010)

Dossieropbouw wordt door arrondissementen over het algemeen niet als knelpunt ervaren. Een aantal gemeenten, waaronder Deurne, geeft ook aan geen moeite te hebben (gehad) met het opstellen van het dossier en de invulling van de begrippen. Daarbij is de argumentatie dat als de wet wordt ingezet tegen individuen waarvoor deze bedoeld is – namelijk een kleine groep notoire overlastgevers – het niet moeilijk hoeft te zijn om een goed dossier op te bouwen. Is het doel de wet breder in te zetten, dan wordt dossiervorming lastiger.

Bruikbaarheid politiegegevens

De basis van een dossier wordt gevormd door politiegegevens. De politie levert informatie voor zowel het bestuurlijke als het strafrechtelijke dossier. In de uitvoering kan daarbij spanning optreden aangezien de informatiebehoefte verschillen. De gemeente bekijkt het aangeleverde dossier door de bril of deze standhoudt bij de bestuursrechter. Het OM bekijkt of het dossier standhoudt bij de strafrechter.

De politie is van oudsher vooral ingericht op het opsporen en registreren van strafbare feiten. Zij voldoet daarmee niet altijd aan de brede(re) informatiebehoefte van de gemeente. Van de politie wordt in het kader van de wet mbveo een intensieve manier van registreren en muteren gevraagd. De wijze waarop dit gebeurt verschilt. Hierbij bestaat soms het beeld dat als een individu behoort tot een groep ordeverstoorers, het noodzakelijk is te registreren op welke wijze de persoon zelf de openbare orde heeft verstoord. De Memorie van Toelichting beschrijft dat het noodzakelijk is dat de ordeversturende groepsgedragingen als geheel worden opgetekend. Wel moet de mutatie voldoende duidelijk maken dat het individu daadwerkelijk tot de groep behoort.

Gemeenten hebben verder behoefte aan een 'sfeerbeeld' op basis waarvan kan worden aangetoond dat ernstige vrees voor herhaling van verstoring van de openbare orde gegrond is. Daarvoor is andere informatie nodig dan alleen de constatering van strafbare feiten. Deze achtergrondinformatie of 'zachte informatie' moet eveneens duidelijk, concreet en op individueel niveau worden geregistreerd. Het 'individualiseren' en concretiseren van informatie blijkt in de praktijk soms lastig. Diverse betrokkenen geven aan dat de politiepraktijk nog niet helemaal is ingericht op deze wet.

'Dit vergt anders muteren door de politie: met een bestuursrechtelijke bril'³⁴.

Men geeft aan dat dit een leerproces is, een proces van bewustwording. Bestuur en politie moeten beter inzicht krijgen in elkaars informatiebehoefte en op elkaar ingespeeld raken. Om dit te bevorderen heeft een aantal gemeenten, waaronder Nijmegen, een instructie voor de politie opgesteld³⁵. Ook worden presentaties en voorlichtingsbijeenkomsten gehouden waarin gemeente en politie informatie uitwisselen over opbouw en inhoud van het bestuurlijke informatiedossier.

Een ander praktisch knelpunt bij het individualiseren van informatie is dat het een en ander in de praktijk niet altijd waarneembaar is. Het is – fysiek – niet altijd mogelijk om precies waar te nemen welke feiten een groep pleegt, wie daarbij precies aanwezig zijn en welke rol zij hebben. De politie probeert dit te ondervangen door in briefings, vanuit het informatiegestuurde werken, de agenten een informatieopdracht mee te geven om zich te richten op bepaalde individuen in een groep. Alle bevindingen moeten zij vervolgens in het informatiesysteem registreren.

³⁴ Onderzoekresultaten digitale enquête.

³⁵ Zie 3.2 de instructie politie van de gemeente Nijmegen.

Informatieverzameling en -uitwisseling

Diverse betrokken partijen geven aan knelpunten te ervaren bij het onttrekken van informatie uit de verschillende systemen. Er is sprake van gefragmenteerde registratie en ingewikkelde informatiestromen. Informatie ten behoeve van het dossier is verspreid over verschillende organisaties en systemen en niet alle ketenpartners kunnen beschikken over dezelfde informatie. Er is behoefte aan één (landelijke) databank waar eenvoudig allerlei benodigde informatie uitgehaald kan worden. De gemeente Den Haag bekijkt momenteel de mogelijkheid om een systeem te ontwikkelen dat toegankelijk is voor alle partners.

Naast politie-informatie kan het dossier ook informatie bevatten van andere partijen. Informatie-uitwisseling tussen de betrokken ketenpartners is dan ook van cruciaal belang. Dit gebeurt onder meer in het driehoeksoverleg of bij een casusoverleg in het Veiligheidshuis. Het blijkt echter dat niet alle gemeenten met een Veiligheidshuis of vergelijkbare samenwerkingsconstructie werken of er staan in deze gremia juist voornamelijk andere onderwerpen op de agenda.

Een belangrijk knelpunt in de informatie-uitwisseling is dat niet alle partijen vanuit hun natuurlijke rol en positie even gemakkelijk informatie willen of kunnen delen. Zo kunnen hulpverleningsinstanties en welzijnsorganisaties terughoudend zijn in het delen van bepaalde (jeugdzorg)informatie omdat dit hun relatie met de overlastgever kan schaden. Dit heeft dan nadelige effecten op het zorgtraject dat is ingezet om de persoon weer op het rechte pad te krijgen. Ook de informatie-uitwisseling tussen gemeente, politie en OM wordt door betrokkenen soms als knelpunt ervaren. Privacywetgeving staat hierbij een brede informatie-uitwisseling in de weg. Grondige informatie-uitwisseling blijkt in de praktijk veel tijd te kosten. Welke informatie mag wel en niet worden gedeeld? Gemeenten geven aan dat convenanten kunnen of moeten worden opgesteld om het informatieproces te bevorderen.

2.2.2 De praktijk: dossiervorming per type overlast

Of de wet mbveo in de praktijk kan worden ingezet, hangt samen met of er een voldoende sterk informatiedossier is opgebouwd. De inhoud hiervan verschilt per type overlast (en per geval). Aspecten als 'verstoring van de openbare orde', 'herhaaldelijkheid' en 'ernstige vrees' blijken per type overlast steeds anders te moeten worden gedefinieerd.

Wijkoverlast

Bij structurele wijkoverlast blijkt het opstellen van dossiers relatief eenvoudig. Van een groep overlastgevers die al jarenlang dag in dag uit voor overlast zorgt, is vaak al veel informatie beschikbaar bij diverse partijen. Zo heeft de gemeente Deurne in samenwerking met ketenpartners als politie en justitie, de afgelopen jaren veel moeite gedaan om een jeugdgroep in beeld te brengen. Daarbij is niet alleen informatie over de kern van de groep verzameld, maar heeft de politie ook doelbewust op individueel niveau informatie over (potentiële) leden van de groep verzameld en geanalyseerd.

Voetbalvandalisme

Het blijkt volgens betrokkenen lastig om een goed dossier op te bouwen op basis waarvan een maatregel kan worden opgelegd in het kader van voetbalvandalisme. Dit heeft te maken met de aard van de voetbalvandalen en het type overlast dat zij veroorzaakt. Ook de opbouw van het voetbalseizoen speelt hierbij een rol. Er sprake van een winter- en zomerstop waarin mogelijk weinig tot geen registraties zijn over een bepaald individu. Om een maatregel op te leggen moet tot op het niveau van het individu helder zijn welke misdragingen individueel of in groepsverband zijn begaan. Echter, voetbalvandalen blijken opmerkelijk weinig registraties in politiestructuren te hebben.

'Hooligans – en dan gaat het vooral om de regisseurs – hebben maar twee á drie antecedenten in HKS³⁶. Ter illustratie, een veelpleger heeft er een paar honderd. Er is dus weinig informatie om een dossier te maken³⁷.'

Dit heeft een aantal oorzaken. Ten eerste blijkt de voetbalvandaal vaardig genoeg om uit het zicht van de politie te blijven als het erop aankomt. Ten tweede zijn, naast het aantal registraties, de mutaties van de politie inhoudelijk niet altijd voldoende. Tot slot wordt overlast vaak in een groep gepleegd. Zoals eerder gesteld is het voor een politieagent fysiek niet altijd mogelijk om exact te registreren welke gedragingen de groep op zijn naam heeft en wie daarbij aanwezig waren.

Het Voetbal Volg Systeem (VVS) van het Centraal Informatiepunt Voetbalvandalisme (CIV)³⁸ dient als landelijke databank waarin informatie over voetbalvandalen wordt opgenomen. Hierop zijn de politie en het OM aangesloten, alsmede een (toenemend) aantal BVO-gemeenten. Informatie uit het VVS kan worden gebruikt bij het opstellen van het dossier. Op dit vlak noemen gemeenten zonder BVO als knelpunt dat zij niet zijn aangesloten op dit systeem. Willen zij informatie uit VVS krijgen, dan dienen zij dit via 'een omweg' bij de politie op te vragen. Aansluiting op het VVS brengt verder kosten met zich mee, waardoor gemeenten zonder BVO hiervan afzien. Gemeenten geven aan de informatie uit het VVS te kunnen gebruiken om herhaaldelijk overlastgevend gedrag in brede zin – dus niet alleen voetbalgerelateerd – aan te tonen.

Evenementen

Bij evenementen is het aantonen van 'herhaaldelijkheid' en 'ernstige vrees' een knelpunt. Hoe maak je aannemelijk dat een persoon uit is op ordeverstoring bij juist dit specifieke evenement? Bij een evenement is dat niet altijd niet aan te tonen. Het is van belang om in de periode voorafgaand aan het evenement al ordeverstoring(en) of overlastgevend gedrag te registreren. Zo besteedden gemeenten, OM en politie in de aanloop naar de jaarwisseling extra aandacht aan diverse Oud en Nieuw gerelateerde feiten, zoals incidenten met vuurwerk, kerstbomen, pallets et cetera. Daarnaast is in Den Haag bijvoorbeeld gekeken naar strafbare feiten in de openbare orde sfeer bijvoorbeeld door personen die zijn aangehouden bij rellen tijdens het WK-voetbal. Centrale vraag hierbij was of ordeverstoorders op grond van gedragingen uit het verleden in aanmerking kwamen voor toepassing van de wet mbveo. Echter bij evenementen is, naast bij uitgaansgeweld, ook sprake van 'first-offenders' waardoor dossiervorming lastig blijkt.

³⁶ HKS staat voor HerKenningsSysteem. HKS is een informatiesysteem met informatie over verdachten en processen verbaal en de relaties daartussen.

³⁷ Interview met onder meer een politiefunctionaris.

³⁸ Het CIV is het (politie)orgaan dat zich bezighoudt met de informatieverzameling en –uitwisseling rondom voetbalvandalisme. Jaarlijks brengen zij de kenmerken van het voetbalvandalisme in kaart.

2.3 Uitvoering

2.3.1 De praktijk

Bestuurlijke maatregel

Als de burgemeester een maatregel oplegt, is het volgen van de bestuurlijke procedures van de Algemene wet bestuursrecht verplicht. Gemeenten volgen de bestuurlijke procedures dan ook. Over het algemeen verloopt dit goed, gemeenten stuiten daarbij wel op een aantal praktische knelpunten.

1. Voornemenbrief

Op basis van het dossier bepaalt de burgemeester welke maatregel wordt opgelegd. Een aantal gemeenten kondigt per brief het voornemen hiertoe aan en geeft daarbij een motivering. Het dossier wordt als onderbouwing meegestuurd of voorgelegd. In deel 3 van het rapport zijn voorbeelden van deze brieven opgenomen uit Amsterdam, Den Haag, Helmond en Leeuwarden. Deze brieven bestaan uit een aantal onderdelen:

- het uitspreken van het voornemen en de motivering;
- een uitleg over de wettelijke grondslag;
- een opsomming van de overlastgevende en/of strafbare feiten van het individu;
- de conclusie die de burgemeester op basis hiervan trekt;
- de inhoud van de voorgenomen maatregel;
- een uitleg over de bestuurlijke procedures.

Het volgen van de gestelde termijnen kan ertoe leiden dat een gemeente in tijdnood komt, bijvoorbeeld als er een evenement op de agenda staat waar zij de betrokkene niet bij wil hebben. Dit knelpunt speelt ook bij voetbalwedstrijden die elkaar snel opvolgen, bijvoorbeeld door een gewijzigd wedstrijdprogramma. Wijkoverlast heeft over het algemeen een 'statisch' karakter waarbij het tijdsaspect minder van belang is.

2. Zienswijze

Nadat het voornemen is geuit om een maatregel op te leggen, krijgt de betrokkene de mogelijkheid zijn zienswijze kenbaar te maken. In de praktijk blijkt de overlastgever hier weinig gebruik van te maken. Er zijn verschillende manieren om het geven van de zienswijze vorm te geven. Zo kan de betrokkene binnen de gestelde termijn schriftelijk per brief of e-mail dan wel telefonisch reageren bij de gemeente. Als er sprake is van tijdsdruk kiezen sommige gemeenten er voor om af te zien van de zienswijze³⁹ of betrokkenen juist actief te benaderen en deze te horen. Er wordt dan bijvoorbeeld een afspraak gemaakt of de behandelend ambtenaar neemt telefonisch contact op.

Bij het geven van de zienswijze kan de behandelend ambtenaar geconfronteerd worden met geweldsincidenten zoals verbaal geweld en intimidaties. Om ambtenaren hiertegen te beschermen, krijgt de betrokkene bijvoorbeeld in de gemeente Utrecht daarom alleen de gelegenheid om schriftelijk de zienswijze in te dienen.

Op basis van de zienswijze kan de burgemeester besluiten af te zien van het opleggen van een maatregel. Verschillende argumenten kunnen hierbij een rol spelen. Als de betrokkene bijvoorbeeld kan aantonen dat hij sinds kort in een zorgtraject zit, maakt de burgemeester een afweging wat in dit geval het meeste effect zal sorteren.

³⁹ Zie 3.3.2 voor brief gemeente Den Haag: gebiedsverbod (30 december 2010)

3. Besluit

Als de burgemeester na het horen en de daaropvolgende belangenafweging alsnog besluit de maatregel op te leggen wordt het voornemen een formeel besluit. Er wordt dan een beschikking opgesteld. Deze wordt vervolgens uitgereikt aan betrokkene en op dat moment gaat de maatregel in. Ook dit gebeurt op verschillende manieren. Zo kiezen gemeenten ervoor om de beschikking fysiek door de politie te laten uitreiken aan betrokkene. Hierbij komt het soms voor dat de betrokkene onvindbaar is. De politie moet vervolgens een zoekactie starten om betrokkene op te sporen. Dit is een knelpunt omdat het bevel alleen geldig is als het is uitgereikt. Andere gemeenten versturen de beschikking per koerier of aangetekend per post.

Het besluit wordt per brief aan de betrokkene bekend gemaakt. Bij de praktijkvoorbeelden is een aantal voorbeeldbrieven opgenomen⁴⁰. Daaruit blijkt dat een besluit doorgaans de volgende elementen bevat:

- verwijzing naar het voornemen of waarschuwingsbrief;
- uitleg van de inhoud van de op te leggen maatregel;
- de argumentatie en een overzicht van feiten die ertoe leiden om een maatregel op te leggen;
- de belangenafweging en overwegingen die leiden tot het besluit;
- uitleg van de bestuurlijke procedures;
- eventueel praktische bijlagen zoals een meldkaart (overzicht speeldata, meldlocatie et cetera) en/of kaartmateriaal van het gebied dat niet mag worden betreden.

4. Bezwaar en beroep

Als de betrokkene het niet eens is met de bestuurlijke maatregel die hem is opgelegd, kan hij bezwaar aantekenen en om een voorlopige voorziening vragen. In de gemeenten Amsterdam, Rotterdam en Utrecht hebben enkele personen dit gedaan. Bij het arrondissement Den Bosch heeft een persoon beroep aangetekend tegen de gedragsaanwijzing die hem was opgelegd. De rechter heeft dit in drie van de vier gevallen gegrond verklaard. In 2.5 wordt hierop nader ingegaan. Buiten betreffende gevallen zijn de Inspectie OOV geen zaken bekend waarin bezwaar is gemaakt of beroep is aangetekend.

5. Verlenging van de maatregel

Gemeenten gaan op verschillende manieren om met het verlengen van een maatregel. Hierover bestaat de nodige onduidelijkheid. Zo meent de ene gemeente dat voor verlenging opnieuw een dossier moet worden opgemaakt en vervolgens de procedures moeten worden gevolgd. De andere gemeente meent dat overtreding van een opgelegde maatregel automatisch betekent dat de maatregel kan worden verlengd. De gemeenten Helmond en Rotterdam hebben recent gebiedsverboden verlengd⁴¹. De reden hiervoor was dat de opgelegde maatregelen zijn overtreden.

Gedragsaanwijzing

De officier van justitie kan de wet mbveo pas inzetten als er sprake is van een strafbaar feit dat is gepleegd door de verdachte en deze is aangehouden. Gedragsaanwijzingen zijn schriftelijk aan de verdachte bekend gemaakt. Hierin is onder meer de datum van ingang, de periode en de motivering opgenomen.

⁴⁰ In 3.3.2 zijn voorbeeldbrieven weergegeven.

⁴¹ Zie 3.3.2 voor brief gemeente Helmond: verlenging (14 april 2011)

Het parket Den Haag heeft een voorbeeld-gedragsaanwijzing opgesteld⁴². Het format is onderdeel van een algemene handleiding van het parket met betrekking tot de wet mbveo. Deze handleiding biedt praktische handvatten voor de structurele toepassing van de bevoegdheden van de officier van justitie op basis van de wet mbveo.

⁴² De gedragsaanwijzing is te vinden in 3.3.3.

2.4 Handhaving

2.4.1 De praktijk

Uit het onderzoek blijkt dat tot dusver het gebiedsverbod, het groepsverbod, de meldingsplicht en het contactverbod – of een combinatie hiervan – zijn opgelegd. Voor wat betreft de handhaving is dan ook alleen ervaring opgedaan met deze maatregelen.

Gebiedsverbod

Betrokkenen geven aan dat het gebiedsverbod, ongeacht het type overlast, als praktisch wordt ervaren en goed handhaafbaar is. Ten behoeve van de handhaving worden tijdens briefings van de politie foto's getoond van overlastgevers die een gebiedsverbod hebben gekregen. Politieagenten worden met een informatieopdracht de straat op gestuurd om uit te kijken naar deze overlastgevers. Vaak kent de wijkagent de overlastgevers goed. Wel geven zowel politie als gemeenten aan dat het handhaven extra capaciteit kost. Zeker als het grote(re) aantallen betreft.

Groepsverbod of contactverbod

De term groepsverbod kan in eerste instantie misleidend zijn. Het betreft namelijk geen instrument waarmee je een groep als geheel aanpakt, maar het gaat om een individuele maatregel. Een individu wordt verboden zich in bepaald gebied op te houden in een (willekeurige) groep van drie of meer personen. De handhaafbaarheid zowel het groepsverbod als het contactverbod kan lastig zijn volgens respondenten. Leden van een overlastgevende groep kunnen bij elkaar komen en zich, zodra de politie komt, verspreiden over de straat. Dan bevindt de overlastgever zich niet meer in een groep. Gemeenten, en met name de politie, verwachten dat het een 'kat-en-muis-spelletje' wordt waarmee de handhavingslast toeneemt en de effectiviteit van de maatregel afneemt. In de praktijk is handhaving van de opgelegde groepsverboden echter niet specifiek als knelpunt naar voren gekomen.

Meldingsplicht

Aan het inrichten van de meldingsplicht blijken haken en ogen te zitten. Waar en hoe vaak moet iemand zich melden? En hoe lang laat je iemand reizen? Allereerst de locatie. Gemeenten die deze maatregel hebben opgelegd, kozen allen voor het politiebureau als meldlocatie. Onder de respondenten is dit ook de meest genoemde locatie. Dit is in beginsel niet verplicht. Er kan worden gekozen voor alternatieve locaties zoals het gemeentehuis. Uit het onderzoek blijkt echter dat hiermee in de praktijk niet is gewerkt.

Betrokkenen geven aan bij het uitvoeren van de meldingsplicht een knelpunt te ervaren in het kader van het proportionaliteitsbeginsel. Politiebureaus hebben openingstijden. In de minder bevolkte of landelijke gebieden kunnen bureaus buiten kantoortijd gesloten zijn. Hierdoor kan het zijn dat een overlastgever grote afstanden moet afleggen om zich te kunnen melden. Dit varieert van naar de andere kant van de stad of soms zelfs naar een andere stad. Men meent dat dit niet altijd proportioneel is en schat in dat een dergelijk voorstel geen stand zal houden bij de rechter.

Het tweede knelpunt dat betrokkenen ervaren bij de uitvoering van de meldingsplicht betreft de registratie en de opvang. De overlastgever meldt zich op de afgesproken locatie – in de praktijk doorgaans dus het politiebureau – aan de balie of het loket. Daar registreert een medewerker de melding. Meestal blijkt dit een politiefunctionaris die de registratie meteen verwerkt in het politiesysteem. Dit kan op papier ook een gemeentelijke toezichthouder zijn. Echter, deze heeft dikwijls geen toegang tot het politiesysteem en registreert de melding dan op een andere manier, bijvoorbeeld in een eigen systeem of op papier. Betrokkenen zien dit als een aandachtspunt bij het

inrichten van de meldingsplicht. De politie geeft aan dat in een aantal gemeenten het boa-registratiesysteem is gekoppeld aan de Basis Voorziening Handhaving (BVH).

Verder geven gemeenten en politie aan dat wanneer het kleine aantallen betreft, de meldingsplicht in praktijk wel vorm te geven is. Men voorziet echter een probleem als het om grote aantallen gaat. Dan moeten ook aan alternatieve meldlocaties en functionarissen worden gedacht.

Verder vinden gemeenten en politie de meldingsplicht vooral nuttig als zij een overlastgever op een specifiek moment niet op een bepaalde plek willen hebben zoals bij een voetbalwedstrijd. Zij vinden het minder goed toepasbaar bij andere (langdurige) typen overlast. Zij menen dat het niet proportioneel zou zijn om een individu dat voor wijkoverlast zorgt en daarvoor een gebiedsverbod heeft gekregen, zich ook nog dagelijks of wekelijks te laten melden.

Overtreding

Als een overlastgever een opgelegde maatregel overtreedt, bijvoorbeeld door het gebied te betreden of zich niet te melden, dan pleegt diegene een misdrijf op grond van artikel 184 WvSR. Doorgaans wordt dit – al dan niet op heterdaad – door de politie geconstateerd. De betrokkene wordt dan aangehouden en voor verhoor en nader onderzoek meegenomen naar het politiebureau. Vervolgens maakt de politie proces verbaal op. Onder meer in de gemeenten Den Haag, Nijmegen, Rotterdam en Utrecht zijn gebiedsverboden overtreden. Dit heeft in Den Haag en Nijmegen geresulteerd in werkstraffen. Een geldboete behoort ook tot de mogelijkheden.

Alternatieven

Om de handhavingslast zoveel mogelijk te beperken, hebben gemeenten verschillende ideeën en alternatieven bedacht. Zo heeft de gemeente Leeuwarden gebruik gemaakt van de preventieve dwangsom⁴³. Nadat de meldingsplicht eenmaal niet werd nageleefd door de overlastgever heeft de gemeente hem een brief gestuurd. Hierin meldt de gemeente het voornemen tot handhaving van het opgelegde bevel (gebiedsverbod en meldingsplicht). Om er zeker van te zijn dat de betrokkene zich aan het bevel houdt, wordt bij een volgende overtreding een dwangsom opgelegd. In de praktijk heeft dit in het betreffende geval goed gewerkt.

Daarnaast wordt de vraag gesteld of gebiedsverboden wellicht kunnen worden gehandhaafd met bijvoorbeeld enkelbandjes met GPS-localisering. Ook de notie of de meldingsplicht kan worden omgedraaid tot een 'aantoonplicht' wordt genoemd. De overlastgever moet dan aantonen dat deze zich niet in het verboden gebied bevindt, bijvoorbeeld door zich telefonisch te melden. Het is technisch mogelijk via GPS iemand te lokaliseren.

⁴³ Zie 3.4 voor brief handhaving gebiedsverbod d.m.v. dwangsom Leeuwarden (19 januari 2011)

2.5 Rechterlijke uitspraken

Inleiding

Betrokkenen geven aan, bij de uitvoering van de wet, behoefte te hebben aan kaders en voorbeelden. Men kijkt bijvoorbeeld uit naar jurisprudentie. Hieruit moet blijken op welke wijze de rechter een dossier en opgelegde maatregel beoordeelt. Tijdens het opstellen van deze rapportage zijn vier (voorlopige) rechterlijke uitspraken gedaan: in Amsterdam, Den Bosch, Rotterdam en Utrecht. Deze zaken worden hieronder kort behandeld. Het gaat om rechterlijke uitspraken naar aanleiding van besluiten die vóór 1 april 2011 zijn uitgereikt. De volledige uitspraken zijn in deel 3 van het rapport opgenomen.

Bezwaar bestuurlijke maatregel

Amsterdam

De eerste uitspraak is gedaan op 18 februari 2011 door de voorzieningenrechter van de sector bestuursrecht van de rechtbank Amsterdam naar aanleiding van een bezwaarprocedure. 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 hebben volgens de burgemeester een leidende rol bij structureel overlastgevend en/of strafbaar gedrag in Amsterdam. Op basis van deze gedragingen bestaat bij de gemeente de vrees dat deze personen zich wederom schuldig zullen maken aan overlastgevende 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 hebben bezwaar aangetekend tegen deze bestuurlijke maatregel. Een van hen heeft de rechter om een voorlopige voorziening gevraagd. De voorzieningenrechter wijst de gevraagde voorlopige voorziening toe en schorst daarop de maatregel. De rechter draagt hiervoor een aantal argumenten aan. Ten eerste is de rechter van oordeel dat alleen gebeurtenissen van na de inwerkingtreding van de wet mbveo kunnen meespelen. *'Met andere woorden is de burgemeester bevoegd een groepsverbod op te leggen als twee ordeverstoringen na 1 september 2010 hebben plaatsgevonden⁴⁴.* Ook 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. De rapportage van de Amsterdamse politie bestond echter uit een samenvatting van feiten⁴⁵.

'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 is⁴⁶.

De rechter acht 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

⁴⁴ LJN: BP5057, Rechtbank Amsterdam, AWB 11/672 GENWT

⁴⁵ Zie 3.2 voor de politierapportage Amsterdam-Amstelland (7 januari 2011)

⁴⁶ LJN: BP5057, Rechtbank Amsterdam, AWB 11/672 GENWT

is volgens de rechter in dit geval niet gemaakt. Verder heeft de gemeente niet bekeken of met een minder ingrijpende maatregel het doel ook te bereiken is.

De burgemeester heeft verder niet gemotiveerd waarom alleen deze zwaarste maatregel het gewenste effect heeft en niet voor een minder ingrijpend middel kon worden gekozen⁴⁷.

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.

Rotterdam

Een andere uitspraak betreft de casus waarin de burgemeester van Rotterdam in het kader van de bekerfinale⁴⁸ een meldingsplicht had opgelegd aan een drietal personen. Zij maakten onderdeel uit van de hierboven beschreven groep supporters die eerder een groepsverbod met meldingsplicht opgelegd hadden gekregen door de burgemeester van Amsterdam. De burgemeester van Rotterdam heeft ten behoeve van de inzet van de wet en dossiervorming informatie opgevraagd bij de burgemeester van Amsterdam. Op basis daarvan zijn de maatregelen opgelegd aan deze personen. De betrokken personen ontvingen het besluit drie dagen voor de wedstrijd. Zij hebben vervolgens een kort geding aangespannen en bij de rechter om een voorlopige voorziening gevraagd. Gezien de korte periode tot de wedstrijd komt de zaak voor bij de sector civiel recht van de rechtbank Rotterdam in plaats van bij de bestuursrechter. De kortgedingrechter deed zijn uitspraak op 7 mei 2011 en wees de gevraagde voorziening toe.

De rechter draagt hiervoor een aantal argumenten aan. Allereerst is de maatregel te kort voor de wedstrijd opgelegd waardoor de betrokken niet de mogelijkheid hebben gekregen hun zienswijze op het voorgenomen besluit te geven. Daarmee is niet de vereiste zorgvuldigheid in acht genomen. Ten tweede meent de rechter dat het dossier onvoldoende concrete gedragingen bevat – van na inwerkingtreding van de wet – waarbij de openbare orde is verstoord door betrokkene. Hiermee is het bewijsmateriaal nog steeds onvoldoende specifiek en verifieerbaar:

'In dat kader is van belang dat voor [eiser] geen stadionverbod geldt en dat de door de Amsterdamse burgemeester opgelegde maatregel naar aanleiding van (grotendeels) dezelfde gebeurtenissen vooralsnog niet meer van kracht is⁴⁹.

Ten slotte betwijfelt de rechter de effectiviteit van de ingezette maatregel (de meldingsplicht). Nadat betrokkenen hebben voldaan aan hun meldingsplicht in Amsterdam kunnen zij alsnog op eigen gelegenheid richting Rotterdam begeven. Dit terwijl de betrokkenen kaartjes hadden voor de wedstrijd waarbij zij gebruik moesten maken van de verplichte 'combi-regeling'. De rechter acht die maatregel in dit geval effectiever dan een meldingsplicht. Zo wordt gesteld dat:

'Daarbij moet worden bedacht dat hij anders, in het kader van het begeleid vervoer van Amsterdam naar Rotterdam vanaf de vroege middag in een bus zal bevinden, in het stadion zal worden gelaten en zich vervolgens na de wedstrijd weer van Rotterdam naar Amsterdam zal begeven, dit alles onder voortdurende (politie)bewaking⁵⁰.

⁴⁷ LJN: BP5057, Rechtbank Amsterdam, AWB 11/672 GENWT

⁴⁸ Ajax-FC Twente, wedstrijd gespeeld in Rotterdam op 08-05-2011. Deze uitspraak is gebaseerd op een besluit dat op 4 mei 2011 is genomen door de burgemeester van Rotterdam. Vanwege de behoefte aan inzicht in rechterlijke uitspraken en de relatie met de Amsterdamse casus heeft de Inspectie OOV deze uitspraak ook opgenomen in het rapport.

⁴⁹ LJN: BQ3848, Rechtbank Rotterdam, 378392 KG ZA 11-412

⁵⁰ LJN: BQ3848, Rechtbank Rotterdam, 378392 KG ZA 11-412

Utrecht

Een derde uitspraak is op 18 mei 2011 gedaan door de voorzieningenrechter van de sector bestuursrecht van de rechtbank Utrecht. De burgemeester van Utrecht had een gebiedsverbod en een groepsverbod opgelegd aan een minderjarige jongen voor delen van de wijk Vleuten-De Meern. De jongen maakt onderdeel uit van een overlastgevende jeugdgroep en is door de officier van justitie aangemerkt als veelpleger. De betrokkene heeft vervolgens bezwaar gemaakt tegen het besluit.

Volgens de betrokkene had de burgemeester geen gebruik mogen maken van zijn bevoegdheid op basis van de wet mbveo, omdat in dit geval lichtere bevelsbevoegdheden voorhanden waren (bijvoorbeeld op grond van de APV). De rechter oordeelt echter dat is voldaan aan de voorwaarden uit artikel 172a Gemeentewet en dat gebruik kon worden gemaakt van de bevoegdheden op dit vlak.

In tegenstelling tot de betrokkene, is de rechter van oordeel dat een bevel niet uitsluitend aan diegene die een leidende rol bij de ordeverstoringen heeft vervuld, mag worden opgelegd. Het feit dat de verzoeker onderdeel uitmaakt van de groep voldoet.

'De wettekst biedt uitdrukkelijk de mogelijkheid om ook aan diegene die herhaaldelijk groepsgewijs de openbare orde heeft verstoord een bevel op te leggen. Of verzoeker al dan niet een leidende bij de verstoring(en) heeft gespeeld is in die zin dan ook niet een noodzakelijke voorwaarde voor aanwending van de bevoegdheid⁵¹.

Het besluit is gebaseerd op een proces-verbaal van bevindingen van een wijkagent. Hierin wordt een overzicht gegeven van de overlast in de wijken De Meern, Veldhuizen en Vleuterweide in het algemeen en van een jeugdgroep en de rol van de betrokkene daarin in het bijzonder. Het dossier bevatte volgens de rechter voldoende informatie om het besluit op te kunnen baseren.

Uit deze stukken komt naar het oordeel van de voorzieningenrechter voldoende naar voren dat herhaaldelijk sprake is geweest van verstoring van de openbare orde, groepsgewijs dan wel alleen, waarbij verzoeker keer op keer betrokken is geweest en herhaaldelijk een actieve rol heeft gespeeld⁵².

Tot slot doorstaat volgens de rechter zowel het gebiedsverbod als het groepsverbod de toets van proportionaliteit en subsidiariteit. Gezien de lange periode, de veelheid aan en de ernst van de overlast en sommige incidenten is het belangrijk het structurele patroon van overlast te doorbreken. De burgemeester heeft hier volgens de rechter in deze casus op basis van het dossier voldoende aanknopingspunten gehad voor het opleggen van de gekozen maatregelen.

Beroep gedragsaanwijzing

De laatste zaak betreft een gedragsaanwijzing van een officier van justitie van het arrondissement Den Bosch. Hierbij gaat het om drie overlastgevende personen uit de gemeente Deurne, die onderdeel uitmaken van een jeugdgroep. Zij vertoonden al geruime tijd ordeverstoringen, met name in het uitgaansgebied van Deurne. Bovendien werden deze overlastgevers in december 2010 gearresteerd wegens openlijke geweldpleging en/of mishandeling. De officier legde hen vervolgens een gebiedsverbod van 90 dagen op. Een van deze personen is hiertegen in beroep gegaan.

⁵¹ LJN: BQ5186, Rechtbank Utrecht, SBR 11/1128

⁵² LJN: BQ5186, Rechtbank Utrecht, SBR 11/1128

De rechter heeft op 25 februari 2011 het beroep gegrond verklaard en de gedragsaanwijzing per direct beëindigd. Hoewel op basis van de verdenking van een strafbaar feit het gebiedsverbod rechtmatig was, bleek het strafbare feit onvoldoende bewezen.

'De rechter stelt vast dat de rechtbank niet beschikt over het proces-verbaal van de regiopolitie Brabant Zuid-Oost met voormeld parketnummer. De rechter moet op grond van artikel 509hh van het Wetboek van Strafvordering een eigen afweging maken omtrent het bestaan van ernstige bezwaren tegen betrokkene ter zake van overtreding van de artikelen 141 en/of 300 van het Wetboek van Strafrecht. De rechter is van oordeel dat onvoldoende is gebleken van deze ernstige bezwaren tegen betrokkene uit de (voor de rechtbank beschikbare) betrekkelijke stukken met bovenstaand RK-nummer⁵³.

Aandachtspunten

Op basis van deze vier rechterlijke uitspraken dient een aantal aspecten als aandachtspunt bij het opleggen van een maatregel. Het gaat kortweg om de volgende punten die de betreffende rechters 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 goed 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.

⁵³ LJN: BP8553, Rechtbank 's-Hertogenbosch, 01/825458-10 (RK 11/252)

2.6 Verwachtingen en praktijk

Verwachtingen van de wet vooraf

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. Eerder in dit rapport is beschreven dat uit het discours in zowel de media als de politiek tijdens de totstandkoming van de wet blijkt dat er vele verschillende beelden waren over de wet.

Zo zagen voorstanders de wet als een onmisbare aanvulling op het bestaande instrumentarium. Burgemeesters gaven aan daarmee eindelijk een instrument te hebben om streng tegen ernstige overlast op te kunnen treden. Zij spraken daarbij ook het voornemen uit om de wet zo breed mogelijk in te zetten. Niet alleen tegen voetbalvandalisme, maar ook tegen zaken als overlast door drugsdealers, uitgaansoverlast, overlast door zwervers en hangjongeren. Tegenstanders van de wet gaven echter aan weinig toegevoegde waarde te zien. Belangrijkste argument daarvoor is dat de wet niet streng genoeg is, bijvoorbeeld als het gaat om de duur van de maatregelen ten opzichte van de mogelijkheden die de APV biedt.

Ervaringen in de praktijk

Nu ervaring in de praktijk is opgedaan, blijkt het onderscheid tussen voor- en tegenstanders van de wet nog steeds te bestaan. Gemeenten, politie en Openbaar Ministerie hebben de aanpak van overlast als prioriteit benoemd en grijpen elk instrument aan dat hen daarbij kan helpen. Of de wet mbveo daarvoor een bruikbaar instrument is, daarover zijn de meningen in dit stadium verdeeld.

Uit het onderzoek blijkt dat het merendeel van de respondenten de instrumenten uit de wet – in het totaalpakket aan instrumenten en maatregelen – in algemene zin als een toevoeging ervaren. De meerwaarde van de wet zit voor hen in het feit dat de burgemeester en de officier van justitie nu sneller kunnen optreden. Een ander sterk punt van de wet is volgens betrokkenen dat hiermee maatregelen op het niveau van het individu kunnen worden opgelegd, in plaats van een hele groep te treffen. Er is sprake van maatwerk en een persoonsgerichte aanpak. De signaalfunctie van een maatregel naar samenleving en overige overlastgevers is hierbij ook van belang.

Kritische geluiden komen echter ook aan de orde, voornamelijk bij gemeenten en arrondissementen die de wet daadwerkelijk hebben ingezet. Deze kritiek richt zich vooral op het feit dat de voorwaarden om de wet te kunnen inzetten als hoog worden ervaren. De wet kan niet zomaar tegen alle overlastgevers die zij op het oog hebben, worden ingezet. Daarnaast vindt men dat de in te zetten maatregelen niet streng genoeg zijn om alle typen overlast effectief aan te kunnen pakken. Vanuit dat licht bezien ervaren zij de wet niet zo vooruitstrevend als aanvankelijk werd gedacht. Enkele gemeenten menen dat op basis van de APV bijna dezelfde instrumenten kunnen worden ingezet, tegen minder hoge voorwaarden.

Een breed gedeelde opvatting is dat de inzet van de wet veel tijd en afstemming kost. Er komt veel werk uit voort bij zowel de dossiervorming als het volgen van de bestuurlijke procedures en de handhaving. De administratieve lasten zijn daarmee hoog. Deze lasten komen bovenop het huidige werkpakket. Capaciteit is een knelpunt, voor zowel de gemeente als de politie. Inzet bij kleine aantallen overlastgevers kost al veel tijd en capaciteit. Als de ambitie er is om de wet in grotere aantallen in te zetten, dan wordt dit volgens de betrokkenen mogelijk een probleem. Daarom wordt steeds de vraag gesteld of de inspanningen die moeten worden verricht om de wet in te zetten opwegen tegen de opbrengsten.

Effectiviteit van de maatregelen

Of inzet van de wet daadwerkelijk tot vermindering van overlast leidt, is volgens betrokkenen nog niet vast te stellen. Daarvoor zal meer ervaring moeten worden opgedaan en nader onderzoek moeten worden verricht. Bovendien is een causaal verband moeilijk aan te tonen, omdat inzet van de wet veelal deel uitmaakt van een totaalpakket aan maatregelen. Wel hebben betrokkenen de indruk dat de effectiviteit van de maatregelen per type overlast sterk kan verschillen.

Wijkoverlast

Gemeenten die de wet tegen wijkoverlast hebben ingezet, denken dat het een positief effect heeft. Enerzijds zorgt het namelijk voor afname van de overlast omdat de overlastgever zich een tijdje niet meer in het betreffende gebied en/of de overlastgevende groep begeeft. Bovendien verstoort het de groepsdynamiek. Gemeenten hebben de indruk dat een dergelijke maatregel 'impact' heeft op de overlastgevers. Zij zien in dat de overheid hard tegen hen optreedt. Anderzijds heeft inzet van een maatregel een signaalwerking naar de wijkbewoners toe. Zij zien dat de overheid de overlastgevers waar zij last van hebben stevig aanpakt.

Een nadeel is het verplaatsingseffect. Als een persoon zich in het ene gebied niet meer mag begeven, kan deze zich (met de groep) verplaatsen naar een ander gebied.

Voetbalvandalisme

In de praktijk is een wisselend beeld te zien over het gebruik van de wet mbveo tegen voetbalvandalisme. De wil om de wet in te zetten is er, echter er zijn twijfels als het gaat om de voorwaarden en de effectiviteit van de maatregelen. Zoals in paragraaf 2.1.2 al is opgemerkt, beschouwt men de termijnen van de maatregel en het inrichten van de meldingsplicht als belangrijkste oorzaken voor die twijfel.

Naast het uitproberen van de wet mbveo, grijpen gemeenten ook terug op het bestaande instrumentarium en bestaande maatregelen. Zo verkennen verschillende BVO-gemeenten in Noord-Nederland, namelijk Leeuwarden en Groningen, de mogelijkheden van een voetbalverordening. De bedoeling van deze gemeenten is deze verordening integraal op te nemen in de APV.

Evenementen

Gemeenten en arrondissementen die de wet bij een evenement hebben ingezet, zijn positief over de effecten hiervan. Zo vindt de gemeente Den Haag dat de nieuwe wet 'een succes is'. Zowel burgemeester Van Aartsen als staatssecretaris Teeven zeiden dit begin januari 2011 in diverse interviews:

'Ook de toepassing van bepalingen uit de zogeheten voetbalwet is een groot succes. Wij, de burgemeester en het Openbaar Ministerie, hebben een tiental lieden van wie we overlast verwachtten van de straat gehouden met een gebiedsverbod. Acht anderen kregen een 'voorwaarschuwing': wie zich enigszins misdraagt, wordt opgepakt. Daarop heeft de politie nauwlettend toegezien'⁵⁴.

'Die wet werkt, maar heeft ook nog kuren. We moeten eraan sleutelen en dan kijken of burgemeesters 'm volgend jaar breder kunnen inzetten'⁵⁵.

⁵⁴ Burgemeester Van Aartsen in 'Ik ga vrolijk voort met de harde hand', De Volkskrant 03-01-2011 (p.6)

⁵⁵ Staatssecretaris Teeven in 'Jaarwisseling rustiger door zero tolerance', De Telegraaf 03-01-2011 (p.3)

Deel III

Praktijkvoorbeelden

In deel 3 van het rapport zijn concrete voorbeelden, formats en hulpmiddelen opgenomen die gemeenten, politie en OM hebben gebruikt en ontwikkeld. De Inspectie OOV heeft van de betrokkenen toestemming gekregen de praktijkvoorbeelden op te nemen in het rapport. De voorbeelden zijn geordend aan de hand van het proces en het type overlast waarvoor de instrumenten zijn ingezet.

3.1 Inzet van de wet

- Voorbeeld inhoud beleidsregels wet mbveo
- Politie Rotterdam-Rijnmond: voorwaarden inzet bestuurlijke maatregel en stappenplan

3.2 Dossieropbouw

- Gemeente Nijmegen: instructie politie (2010)
- Gemeente Den Haag: waarschuwingsbrief Oud en Nieuw (22 december 2010)
- Politierapportage Amsterdam (7 januari 2011)

3.3 Uitvoering

3.3.1 Voornemenbrieven

Wijkoverlast

- Gemeente Leeuwarden: gebiedsverbod (17 januari 2011)

Voetbalvandalisme

- Gemeente Leeuwarden: gebiedsverbod en meldingsplicht (30 november 2010)
- Gemeente Amsterdam: groepsverbod en meldingsplicht (10 januari 2011)
- Gemeente Helmond: gebiedsverbod en meldingsplicht (18 januari 2011)

Evenementen

- Gemeente Den Haag: gebiedsverbod (23 december 2010)

3.3.2 Besluiten

Wijkoverlast

- Gemeente Zoetermeer: gebiedsverbod (2 december 2010)
- Gemeente Utrecht: gebiedsverbod en groepsverbod (28 maart 2011)

Voetbalvandalisme

- Gemeente Rotterdam: gebiedsverbod o.g.v. APV en meldingsplicht (22 oktober 2010)
- Gemeente Leeuwarden: gebiedsverbod en meldingsplicht (3 december 2010)
- Gemeente Amsterdam: verzoek medewerking intergemeentelijke meldingsplicht (10 januari 2011)
- Gemeente Amsterdam: groepsverbod en meldingsplicht (20 januari 2011)
- Gemeente Helmond: gebiedsverbod en meldingsplicht (21 januari 2011)
- Gemeente Den Haag: groepsverbod (14 maart 2011)
- Gemeente Helmond: verlenging (14 april 2011)

Evenementen

- Gemeente Zoetermeer: gebiedsverbod (23 december 2010)
- Gemeente Den Haag: gebiedsverbod (27 december 2010)
- Gemeente Den Haag: gebiedsverbod (30 december 2010)

3.3.3 Gedragsaanwijzing

- Voorbeeld-gedragsaanwijzing arrondissementsparket Den Haag (maart 2011)

3.3.4 Rechtspraak

- LJN: BP5057, Rechtbank Amsterdam, AWB 11-672 GEMWT
- LJN: BP8553, Rechtbank 's-Hertogenbosch, 01/825458-10 (RK 11/252)
- LJN: BQ3848, Rechtbank Rotterdam, 378392 KG ZA 11-412
- LJN: BQ5186, Rechtbank Utrecht, SBR 11/1128

3.4 Handhaving

- Brief handhaving gebiedsverbod d.m.v. dwangsom Leeuwarden (19 januari 2011)

Bijlagen

- Wet Maatregelen Bestrijding Voetbalvandalisme en Ernstige Overlast
- Brief Minister van Veiligheid en Justitie
- Overzicht onderzoekspopulatie
- Overzicht van geïnterviewde personen
- Afkortingen