

pro facto

Eindrapport

Evaluatie Wet maatregelen bestrijding
voetbalvandalisme en ernstige overlast

Groningen, maart 2021

www.pro-facto.nl

Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen

profacto@pro-facto.nl
050 313 98 53

Colofon

Het onderzoek is – in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) – uitgevoerd door Pro Facto, bureau voor bestuurskundig en juridisch onderzoek, advies en onderwijs.

Projectleider: prof. dr. Heinrich Winter

Onderzoekers: mr. Christian Boxum, mr. Tinka Floor, mr. Erwin Krol, mr. Niko Struiksma

Begeleidingscommissie: prof. mr. Jon Schilder (voorzitter), prof. dr. Koen van Aeken, mr. drs. Cyrina Demetriadis, dr. Peter van Wijck, drs. Lars Heuts (WODC)

© 2021 Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum. Auteursrechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het WODC.

Samenvatting

Dit is de tweede evaluatie van de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (Wet MBVEO), uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV). De wet, ook wel bekend als de 'Overlastwet' of 'Voetbalwet', is in 2010 in werking getreden, in 2012 voor het eerst geëvalueerd en in 2015 mede naar aanleiding daarvan op een aantal punten gewijzigd. De Wet MBVEO biedt verschillende instrumenten voor verschillende actoren om overlast aan te pakken:

- De burgemeester kan op grond van art. 172a Gemeentewet (Gemw) een gebiedsverbod, groepsverbod¹ en meldingsplicht opleggen;
- De burgemeester kan op grond van art. 172b Gemw een bevel geven aan ouders/verzorgers van twaalfminners om erop toe te zien dat hun kind zich niet bevindt in bepaalde gebieden van de gemeente en/of zich 's avonds of 's nachts onbegeleid op straat bevindt (bevel twaalfminners);
- De officier van justitie kan op grond van art. 509hh Wetboek van Strafvordering (Sv) aan een verdachte van een strafbaar feit een gedragsaanwijzing opleggen (gebiedsverbod, meldingsplicht, contactverbod en hulpverleningsplicht).

De aanscherping van de wet in 2015 hield onder andere het volgende in:

- De burgemeester kan *tevens namens* een andere burgemeester een bevel als bedoeld in art. 172a Gemw geven (tevens namens-regeling);
- Burgemeestersbevelen op grond van art. 172a Gemw kunnen ook aan first offenders die ernstige overlast plegen worden opgelegd, niet meer alleen bij herhaalde overlast;
- De burgemeester kan een bevel geven aan iemand aan wie door een private organisatie (zoals de Koninklijke Nederlandse Voetbalbond (KNVB)) een sanctie is opgelegd;
- De maximale duur van burgemeestersbevelen is aangepast van drie aaneengesloten maanden naar 90 dagen binnen een tijdvak van 24 maanden;
- Het werd mogelijk een digitale meldingsplicht op te leggen;
- De strafrechter kan op grond van art. 38v Wetboek van Strafrecht (Sr) een gebiedsgebod opleggen.²

¹ Verbod om zich met meer dan drie anderen zonder redelijk doel op een voor het publiek toegankelijke plaats in een bepaald gebied op te houden.

² Het gebiedsgebod door de rechter is met de aanscherping van de Wet MBVEO in 2015 toegevoegd aan de andere vrijheidsbeperkende rechterlijke maatregelen van art. 38v Sr (het gebiedsverbod, het contactverbod en de meldingsplicht). Omdat de toepassing van het gebiedsgebod niet los gezien kan worden van de andere art. 38v Sr-maatregelen die niet geïntroduceerd zijn met de Wet MBVEO, gaan we in deze evaluatie niet in op het Wet MBVEO-gebiedsgebod door de rechter.

Vraagstelling en onderzoeksaanpak

De hoofdvraag van de evaluatie was:

In welke mate en met welke overwegingen worden de instrumenten van de wet toegepast, hoe wordt dat ervaren, in hoeverre worden de doelen van de wet gerealiseerd en op welke wijze kan de doelbereiking verder worden vergroot?

Om deze vraag te beantwoorden hebben we gebruik gemaakt van een combinatie van onderzoeksmethoden. Door middel van documentenstudie hebben we de beleidstheorie achter de verschillende instrumenten van de Wet MBVEO gereconstrueerd. Na een aantal oriënterende interviews volgden in de verdiepende fase een enquête onder gemeenten (respons: 72% op de belangrijkste vragen), casestudy's (interviews en dossierstudie) in zeven gemeenten (Amsterdam, Den Haag, Groningen, Leeuwarden, Rotterdam, in beperkte vorm Westerwolde,³ en een kleinere gemeente die anoniem wilde blijven). Daarnaast hebben we onderzoek bij het Openbaar Ministerie (OM) uitgevoerd (interviews en een enquête). De respons op die enquête was te laag om representatief te zijn, maar geeft in combinatie met de interviews wel een beeld.

De Wet MBVEO: reconstructie van de beleidstheorie en interventiestrategieën

De met de Wet MBVEO geïntroduceerde bestuursrechtelijke en strafrechtelijke instrumenten richten zich in de kern op twee problemen: ernstige wijkoverlast en voetbalgerelateerde ordeverstoringen. Daarnaast blijkt uit de wetsgeschiedenis dat de wetgever het instrumentarium, met name de gedragsaanwijzing die de officier van justitie kan opleggen, ook bruikbaar achtte voor bescherming van slachtoffers van overlast in de relationele sfeer, zoals stalking of huiselijk geweld. Uit de wetsgeschiedenis kan worden opgemaakt dat de Wet MBVEO slechts een beperkte empirische onderbouwing kent over de aard en omvang van de problematiek en de noodzaak van de wetgeving. Signalen van lokale autoriteiten vormden de belangrijkste aanleiding om tot deze wet te komen; zij gaven aan in toenemende mate te worden geconfronteerd met structurele ernstige overlast en voetbalvandalisme. Een cijfermatige onderbouwing van die toename ontbreekt. Bovendien laat de Veiligheidsmonitor Rijk van 2007, waarnaar in de memorie van toelichting wordt verwezen, zien dat de indicator 'overlast van groepen jongeren, overlast van dronken mensen op straat, drugsoverlast en lastigvallen van mensen op straat' niet was toegenomen, maar stabiel was gebleven. Over de omvang van voetbalvandalisme is in het geheel geen cijfermatige onderbouwing gegeven.

Per instrument uit de Wet MBVEO hebben we de beoogde toepassing en werking (interventiestrategie/-theorie) in kaart gebracht. De wetgever heeft deze interventietheorieën nauwelijks geëxpliciteerd en uitgesplitst per instrument. Uit onze eigen reconstructies blijkt dat sprake is van een behoorlijke overlap tussen de achterliggende interventietheorieën van de burgemeestersbevelen en de gedragsaanwijzingen door de officier van justitie. Hun beoogde effecten zijn het bestrijden en het voorkomen van ernstige overlast, openbare ordeverstoringen en strafbare feiten, wat uiteindelijk moet leiden tot een veiliger samenleving. Subdoelen zijn voorkoming van (overlastgevende) groepsvorming, de bescherming van personen en de voorkoming van ernstig belastend gedrag tegen (individuele) personen, de bescherming van goederen, en het aanpakken van de problematiek van de verdachte. De doelstellingen zijn niet specifiek en meetbaar geformuleerd. Daarnaast beogen alle instrumenten tot op zekere hoogte bij te dragen aan alle doelen en subdoelen, waarbij sommige (sub)doelen meer rechtstreeks aan een instrument te koppelen zijn. Uit de casestudy's, interviews en enquête blijkt

³ Westerwolde (Ter Apel) is geselecteerd omdat uit vooronderzoek bleek dat zich daar ernstige/herhaaldelijke overlast voordoet, maar de Wet MBVEO toch niet wordt toegepast.

niet dat gemeenten en het OM van andere doelstellingen of een andere beleidstheorie uitgaan dan de wetgever.

Toepassing van de Wet MBVEO in de praktijk

Aan het kwantitatieve onderzoek deden 72% van de gemeenten mee. Van deze gemeenten geeft ongeveer een kwart aan de Wet MBVEO te hebben toegepast in de periode 2018 – 2019. Aan gemeenten is gevraagd of zij te maken hebben met ernstige/structurele overlast. Dan blijkt dat met name gemeenten met meer dan 100.000 inwoners daarmee te maken heeft (94%). Van die gemeenten geeft 74% aan de Wet MBVEO ook toe te passen. Tegelijkertijd geven ook kleine gemeenten aan te maken te hebben met ernstige/structurele overlast terwijl de wet MBVEO daar veel minder wordt toegepast (47% van de gemeenten met minder dan 25.000 inwoners geeft aan te maken te hebben met ernstige/structurele overlast terwijl 11% van de kleine gemeenten de wet toepast).

Vervolgens zijn gemeenten gevraagd naar het type instrument dat zij inzetten wanneer gebruik wordt gemaakt van de Wet MBVEO. Dan blijkt dat haast uitsluitend het gebiedsverbod wordt toegepast. In een zeer beperkt aantal gevallen wordt de meldplicht opgelegd en het groepsverbod en 12-minnersbevel worden in het geheel niet opgelegd.

Er zijn weinig gemeenten die jaarlijks het gebiedsverbod veelvuldig (twintig keer of meer) toepassen. Dat zijn in 2018 slechts vier gemeenten en in 2019 gaat het om vijf gemeenten. De overgrote meerderheid van de gemeenten die gebruikmaken van het gebiedsverbod, passen deze maatregel 1 tot 5 keer per jaar toe. Ondanks het feit dat het om beperkte aantallen gaat en dat effecten lastig meetbaar zijn, geven gemeenten aan de indruk te hebben dat gebiedsverboden effectief zijn.

Casestudyonderzoek

Voor het casestudyonderzoek zijn gesprekken gevoerd met sleutelinformanten binnen de gemeenten en politie die nauw betrokken zijn bij de toepassing van de Wet MBVEO. Als eerste is per gemeente ingegaan op het beleid per gemeente. Daaruit blijkt dat dit per gemeente verschilt in omvang, inhoud en diepgang. Twee casestudygemeenten hebben geen beleid (sregels) vastgesteld. Rotterdam, Leeuwarden en Den Haag hebben uitgewerkte handhavingsarrangementen/-matrices waarin concreet wordt aangegeven in welke omstandigheden de wet wordt toegepast en voor welke doelgroepen. De Wet MBVEO wordt door gemeenten in beginsel gezien als een ultimatum remedium. Hoewel het sinds de vorige wetswijziging mogelijk is om ook aan first offenders een maatregel op te leggen wordt de wet in de meeste gevallen pas na meerdere incidenten toegepast, uitzonderingen daargelaten zoals bijvoorbeeld bij overlast rond de jaarwisseling.

Wanneer we kijken naar de ervaren effectiviteit dient als eerste te worden geconcludeerd dat deze voor gemeenten lastig is vast te stellen. De effectiviteit van de maatregelen wordt in ieder geval niet gemonitord. Positieve (kortdurende) effecten worden echter wel degelijk ervaren door gemeenten en politie, in de zin dat de overlast voor bepaalde tijd afneemt in een bepaald gebied. Ook per doelgroep waaraan maatregelen worden opgelegd, verschilt de ervaren effectiviteit. Kort gezegd zijn jongeren in de regel ontvankelijk voor de dreiging en het signaal dat van een gebiedsverbod uitgaat, terwijl dak- en thuislozen eerder geneigd zijn een gebiedsverbod te overtreden; zij hebben maar weinig te verliezen.

Het casestudyonderzoek laat ook duidelijk verschillen zien tussen gemeenten in de organisatorische borging van de toepassing van de wet. In sommige gemeenten is de expertise, ervaring en samenwerking tussen alle ketenpartners structureler en ook evenwichtiger verspreid

dan in andere gemeenten, waar nog niet alle relevante partijen elkaar weten te vinden, op de hoogte zijn van de Wet MBVEO en/of heil zien in de toepassing ervan. Ook de bestuurlijke rapportages die ten grondslag liggen aan de maatregelen, verschillen per gemeente. Zo werkt de ene gemeente met gestandaardiseerde rapportages, andere gemeenten doen dit niet. Net zoals het landelijk beeld laat zien, wordt in de casestudygemeenten ook haast uitsluitend het gebiedsverbod toegepast. De meldplicht wordt weliswaar als bruikbaar instrument gezien, met name bij voetbalgerelateerde overlast, maar de toepassing ervan vergt veel tijd en capaciteit van de politie. De komst van een digitale meldplicht wordt met enthousiasme afgewacht. Het groepsverbod wordt door gemeenten in de motivering als ingewikkeld ervaren waardoor de toepassing ervan achterwege blijft en gemeenten in dat geval voor een gebiedsverbod kiezen. Het twaalfminnersbevel wordt niet toegepast omdat de algemene teneur is dat overlast van deze doelgroep niet op grond van de Wet MBVEO moet worden verholpen, maar meer in de opvoedkundige sfeer. De tevens namens-regeling wordt door casestudygemeenten in beginsel als een goed idee beschouwd, maar wordt als onwerkbaar gezien. De uitvoering en met name de rechtsbescherming worden zowel juridisch als praktisch ingewikkeld ervaren.

Slotbeschouwing

Het beeld dat op basis van deze evaluatie ontstaat, is dat gemeenten die gebruik maken van het gebiedsverbod positief zijn over het instrument, maar meer bekendheid over het instrument en de toepassing daarvan lijkt gewenst. Met name op dat vlak valt winst te behalen. De meldplicht heeft meerwaarde, mits een digitale toepassing mogelijk wordt. Het groepsverbod en het twaalfminnersbevel worden niet toegepast, maar dat geeft geen aanleiding om deze instrumenten uit de wet te schrappen. Als we kijken naar de verbetermogelijkheden in de toepassing van de wet, gaat het vooral om een implementatievraagstuk en niet zozeer om het wegnemen van juridische knelpunten. De gemeenten die vooroplopen in de toepassing en ook tevreden zijn over de mogelijkheden die de wet biedt, hebben ervaring en expertise in huis om de wet ook goed toe te kunnen passen. Daaraan kunnen andere gemeenten een voorbeeld nemen. Dat betekent het overwinnen van koudwatervrees, starten met het opdoen van ervaring en waar nodig hulp en ondersteuning vragen bij meer ervaren gemeenten of het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV)⁴ dat gemeenten kan ondersteunen. Een belangrijke randvoorwaarde voor succesvolle toepassing van de Wet MBVEO is dat er binnen de gemeentelijke organisatie (en bij samenwerkingspartners) expertise in huis is of wordt opgebouwd. Daarbij kan het helpen de roepnaam 'Voetbalwet', die leidt tot misverstanden over de reikwijdte van de wet, te vervangen door het bredere 'Overlastwet'.

⁴ Het CCV is een onafhankelijke stichting die helpt veiligheidsproblemen in kaart te brengen en op te lossen. Daarvoor biedt het kennis, instrumenten, keurmerken, voorlichtingsmateriaal en advies op maat gericht op veilig wonen, veilig werken en veilig leven. Preventie is daarbij steeds het uitgangspunt.

Summary

This is the second evaluation of the Football Hooliganism and Serious Public Nuisance (Measures) Act. [Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast, MBVEO], commissioned by the Research and Documentation Centre [WODC] of the Ministry of Justice and Security. The Act, also referred to as the 'Nuisance Act' or 'Football Act', came into force in 2010, was evaluated for the first time in 2012 and, partly as a result of this, was amended on a number of points in 2015. The Nuisance Act offers various instruments for different actors to tackle nuisance:

- The mayor can impose an area ban, group ban⁵ and reporting obligation pursuant to Article 172a of the Municipalities Act [Gemeentewet or Gemw];
- Based on Article 172b of the Municipalities Act, the mayor can give an order to parents/carers of minors under twelve to ensure that their child is not present in certain areas of the municipality and/or is on the streets unaccompanied during the evening or night [bevel twaalfminners];
- Pursuant to Article 509hh of the Dutch Code of Criminal Procedure [Sv], the public prosecutor can impose rules of conduct on a person suspected of committing a criminal offence (ban on entering an area, reporting obligation, contact ban and obligation to accept help).

The tightening of the law in 2015 included the following:

- The mayor may issue an order as referred to in Article 172a of the Municipalities Act *also on behalf of* another mayor [tevens namens-regeling];
- Mayors' orders pursuant to Article 172a of the Municipalities Act can also be imposed on first-time offenders who commit serious nuisance, so not only in the event of repeated nuisance;
- The mayor may give an order to someone on whom a sanction has been imposed by a private organisation (such as the Royal Dutch Football Association [KNVB]);
- The maximum duration of mayors' orders has been changed from three consecutive months to 90 days within a 24-month period;
- It became possible to impose a digital reporting obligation;
- The criminal court can impose an area ban pursuant to Article 38v of the Criminal Code.⁶

⁵ Ban on gathering with more than three others in a specific area in a publicly accessible place without reasonable purpose.

⁶ With the tightening of the MBVEO Act in 2015, the area ban imposed by the court was added to the other freedom-restricting judicial measures of Article 38v of the Criminal Code (the area ban, the contact ban and the reporting obligation). Because the

Research question and research approach

The evaluation's main question was:

To what extent and based on what considerations are the instruments of the act applied, how is this experienced, to what extent are the objectives of the act achieved and in what way can the achievement rate of the objectives be further improved?

To answer this question, we used a combination of research methods. By studying documents, we reconstructed the policy theory behind the different instruments of the MBVEO Act. After a number of exploratory interviews, a survey among municipalities followed in the in-depth phase (response: 72% to the most important questions), case studies (interviews and a file study) in seven municipalities (Amsterdam, The Hague, Groningen, Leeuwarden, Rotterdam, in a limited form Westerwolde⁷, and a smaller municipality that wished to remain anonymous). In addition, we conducted research at the Public Prosecution Office (interviews and a survey). The response to that survey was too low to be representative, but in combination with the interviews it does give us some idea.

The MBVEO Act: reconstruction of policy theory and intervention strategies

The administrative and criminal law instruments introduced by the MBVEO Act focus on two problems: serious neighbourhood nuisance and football-related disturbances. In addition, it appears from the legislative history that the legislator considered the instruments, in particular the rules of conduct, which the public prosecutor can impose, also useful for the protection of victims of nuisance in the relational sphere, such as stalking or domestic violence. From the legislative history, it can be concluded that the MBVEO Act has only a limited empirical basis with regard to the nature and scope of the problem and the need for the legislation. Signals from local authorities were the most important reason for coming up with this act; they indicated that they were increasingly confronted with structural serious nuisance and football hooliganism. There are no figures to support this increase. Moreover, the 2007 National Safety Monitor, referred to in the explanatory memorandum, showed that the indicator 'nuisance caused by groups of young people, nuisance caused by drunken people on the street, drug-related nuisance and harassment of people on the street' had not increased but had remained stable. No figures at all were provided for the extent of football hooliganism.

For each instrument under the MBVEO Act, we have mapped out its intended application and effect (intervention strategy/theory). The legislator has not made these intervention theories very explicit or broken them down by instrument. Our own reconstructions show that there is a considerable overlap between the intervention theories underlying the mayor's orders and the rules of conduct issued by the public prosecutor. The intended effects are to combat and prevent serious nuisance, public order disturbances and criminal offences, which should ultimately lead to a safer society. Sub-goals are the prevention of (troublesome) group formation, the protection of persons and the prevention of serious abusive behaviour towards (individual) persons, the protection of property, and addressing the problem of the suspect. The objectives are not formulated in a specific and measurable way. In addition, all instruments aim to contribute to some extent to all goals and sub-goals, with some goals and sub-goals being more directly linked to a specific instrument. The case studies, interviews and

application of the area ban cannot be seen in isolation from the other Article 38v Sr measures that have not been introduced with the MBVEO Act, we do not discuss the MBVEO area ban imposed by the courts in this evaluation.

⁷ Westerwolde (Ter Apel) was selected because preliminary research showed that although serious/repeated nuisance occurs there, the MBVEO Act is not applied.

survey do not show that the municipalities and the Public Prosecution Office have different objectives or a different policy theory to that of the legislator.

Application of the MBVEO Act in practice

72% of the municipalities participated in the quantitative survey. Of these municipalities, approximately a quarter indicated that they had applied the MBVEO Act in the period 2018-2019. Municipalities were asked whether they had to deal with serious/structural nuisance. It emerges that municipalities with more than 100,000 inhabitants in particular have to deal with this (94%). Of these municipalities, 74% indicate that they also apply the MBVEO Act. At the same time, small municipalities also report having to deal with serious/structural nuisance, although they apply the MBVEO Act much less frequently (47% of municipalities with less than 25,000 inhabitants report having to deal with serious/structural nuisance, while 11% of small municipalities apply the act).

Subsequently, municipalities were asked about the type of instrument they use when the MBVEO Act is applied. It turns out that it was almost exclusively the area ban that was applied. In a very limited number of cases, the obligation to report is imposed, and the prohibition of groups and rules for minors under twelve are not imposed at all.

Few municipalities apply the area ban frequently (twenty times or more) each year. In 2018, there were only four municipalities and in 2019, five. The vast majority of municipalities that use the area ban apply it 1 to 5 times a year. Despite the fact that the numbers are limited and that effects are difficult to measure, municipalities say they have the impression that area bans are effective.

Case studies

For the case studies, interviews were conducted with key informants within the municipalities and the police force who are closely involved in the application of the MBVEO Act. First of all, the policy per municipality was studied per municipality. This showed that each municipality has a different policy in terms of scope, content and depth. Two of the municipalities included in the case studies have not adopted any policy or policy rules. Rotterdam, Leeuwarden and The Hague have elaborate enforcement arrangements/matrices that specify the circumstances in which the Act is applied and for which target groups. In principle, municipalities regard the MBVEO Act as an *ultimum remedium*. Although since the previous amendment of the law it is possible to impose a measure on first-time offenders, in most cases the law is only applied after several incidents have occurred, with exceptions such as nuisance around the new year.

When we look at the perceived effectiveness, we must first conclude that it is difficult for municipalities to determine the effectiveness. In any case, the effectiveness of the measures is not monitored. Positive (short-term) effects are, however, certainly experienced by municipalities and the police, in the sense that the nuisance decreases for a certain period of time in a certain area. The perceived effectiveness also differs per target group on whom measures are imposed. In short, young people are generally receptive to the threat and the signal emanating from an area ban, while the homeless are more inclined to violate an area ban because they have little to lose.

The case studies also clearly show differences between municipalities in the organisational safeguarding of the Act's application. In some municipalities the expertise, experience and cooperation between all chain partners is more structurally and also more evenly spread than in other municipalities, where not all relevant parties know how to contact each other, are

aware of the MBVEO Act and/or see any benefit in its application. The administrative police reports on which the measures are based also differ from one municipality to another. One municipality may work with standardised reports, others may not. Just as the national picture shows, in the municipalities included in the case studies it is also almost exclusively the area ban that is applied. Although the obligation to report is seen as a useful instrument, particularly in the case of football-related nuisance, its application requires a great deal of time and capacity on the part of the police. The arrival of a digital reporting obligation is being eagerly awaited. Municipalities consider the group ban to be complicated in its justification, so that it is not applied and municipalities opt for an area ban. The under-twelves' order is not applied because the general tenor is that nuisance from this target group should not be solved on the grounds of the MBVEO Act, but rather in the pedagogical sphere. The instrument allowing a mayor to also act on another's behalf is considered a good idea by the municipalities included in the case studies in principle, but is seen as unworkable. The implementation and, in particular, the legal protection are experienced as being both legally and practically complicated.

Concluding observations

The picture that emerges from this evaluation is that municipalities that use MBVEO area bans are positive about them, but that more awareness of the instrument is needed. This is where gains can be made. The obligation to report has added value, provided that a digital application is possible. The group ban and the under-twelve's order are not applied, but that does not mean they should be removed from the act. If we look at the possibilities for improvement in the application of the act, the problems regard implementation rather than the need to resolve legal problems. The municipalities that are ahead in the application and are also satisfied with the possibilities the act offers, have experience and expertise in-house to be able to apply the act well. That is where gains can be made. This means overcoming any cold feet, gaining experience and, where necessary, asking for help and support from more experienced municipalities or the Centre for Crime Prevention and Safety (CCV)⁸, which can support municipalities in this. An important precondition for the successful application of the MBVEO Act is that the municipal organisation (and its partners) has or develops expertise. It may help here to replace its abbreviated name 'Football Act', which leads to misunderstandings about the scope of the law, with the broader 'Nuisance Act'.

⁸ The CCV is an independent foundation that helps identify and solve safety problems. To this end, it offers knowledge, instruments, quality marks, information material and tailor-made advice aimed at safe housing, safe working and safe living. Prevention is always the starting point.

Inhoud

SAMENVATTING	2
SUMMARY	6
INLEIDING	1
1.1 ACHTERGROND	1
1.2 ONDERZOEKSVRAGEN	2
1.3 ONDERZOEKSAANPAK EN VERANTWOORDING	2
1.3.1 Inleiding	2
1.3.2 Reconstructie beleidstheorie	2
1.3.3 Oriënterende gesprekken	3
1.3.4 Enquête onder gemeenten	3
1.3.5 Enquête onder medewerkers Openbaar Ministerie	5
1.3.6 Interviews met OM-functionarissen	5
1.3.7 Casestudy's	6
1.3.8 Interviews met overlastgevers	7
1.3.9 Expertmeeting	7
1.3.10 Gebiedsgebod door de rechter	7
1.4 LEESWIJZER	7
BELEIDSRECONSTRUCTIE	8
2.1 INLEIDING	8
2.2 DE WET MBVEO (2010)	9
2.3 ONTWIKKELINGEN SINDE INWERKINGTREDING	11
2.3.1 Inleiding	11
2.3.2 Context	11
2.4 WETSWIJZIGING (2015)	14
2.5 ANALYSE	16
INTERVENTIESTRATEGIEËN	18
3.1 INLEIDING	18
3.2 BESTUURSRECHTELIIKE INSTRUMENTEN	19
3.2.1 Algemeen	19
3.2.2 Gebiedsverbod door de burgemeester	20
3.2.3 Groepsverbod door de burgemeester	21
3.2.4 Meldingsplicht door de burgemeester	21
3.2.5 Bevel twaalfminners door de burgemeester	22
3.3 STRAFRECHTELIIKE INSTRUMENTEN	23
3.3.1 Inleiding	23
3.3.2 Gebiedsverbod door de officier	25
3.3.3 Meldingsplicht door de officier	25
3.3.4 Contactverbod door de officier	26
3.3.5 Hulpverleningsplicht door de officier	27
3.3.6 Gebiedsgebod door de rechter	28
3.4 OVERIGE JURIDISCHE INSTRUMENTEN	29
3.5 VERGELIJKING EN DOELBOOM	29

3.6	IMPLICATIES VOOR HET EMPIRISCH ONDERZOEK	31
DE WET MBVEO IN CIJFERS		33
4.1	MATE VAN TOEPASSING VAN DE WET MBVEO	33
4.1.1.	<i>Inleiding</i>	33
4.1.2.	<i>Gemeenten die de wet toepassen</i>	33
4.2	TOEPASSING VAN HET GEBIEDSVERBOD	36
4.3	BELEID	38
4.4	EFFECTIVITEIT VAN HET GEBIEDSVERBOD.....	39
4.5	OVERWEGINGEN OM DE WET (NIET) TOE TE PASSEN	40
4.6	TOEPASSING OVERIGE INSTRUMENTEN	42
4.6.1.	<i>Meldingsplicht</i>	42
4.7	CONCLUSIE.....	43
CASESTUDY'S		44
5.1	INLEIDING	44
5.2	BELEID	45
5.3	ERVARINGEN MET EN EFFECTIVITEIT VAN HET GEBIEDSVERBOD	50
5.3.1.	<i>Signalering en dossiervorming</i>	50
5.3.2.	<i>Samenwerking binnen de gemeente</i>	52
5.3.3.	<i>Effectiviteit van gebiedsverboden</i>	53
5.3.4.	<i>Handhaving gebiedsverboden burgemeester</i>	55
5.4	TOEPASSING OVERIGE INSTRUMENTEN	56
5.4.1.	<i>Meldingsplicht</i>	56
5.4.2.	<i>Groepsverbod</i>	57
5.4.3.	<i>Twaalfminnersbevel</i>	58
5.4.4.	<i>Tevens namens-regeling</i>	58
5.5	RESUMÉ	59
TOEPASSING WET MBVEO DOOR HET OM		61
6.1	INLEIDING	61
6.2	BELEID	62
6.2.1.	<i>Het opleggen van gedragsaanwijzingen</i>	62
6.2.2.	<i>Overtreding van ambtelijk bevel of gedragsaanwijzing</i>	63
6.3	TOEPASSING: AANTALLEN EN CASUÏSTIEK	64
6.4	ERVARINGEN	67
6.5	RESUMÉ	68
SLOTBESCHOUWING		69
7.1	INLEIDING	69
7.2	BEANTWOORDING ONDERZOEKSVRAGEN	69
7.3	SLOTBESCHOUWING.....	76
7.3.1.	<i>Inleiding</i>	76
7.3.2.	<i>De totstandkoming van de Wet MBVEO</i>	76
7.3.3.	<i>Effectiviteit van de wet</i>	77
7.3.4.	<i>Effect wijziging van de Wet MBVEO in 2015</i>	77
7.3.5.	<i>Vervolgstappen</i>	78
BIJLAGE 1 GESPREKSPARTNERS		80
BIJLAGE 2 SAMENSTELLING BEGELEIDINGSCOMMISSIE.....		82
BIJLAGE 3 BESCHRIJVING DOSSIERS		83

BIJLAGE 4 ENQUÊTE VOOR GEMEENTEN 90
BIJLAGE 5 TWEEDE VERZOEK AAN GEMEENTEN OM INFORMATIE OVER INZET MAATREGELEN.... 101



Inleiding

1.1 Achtergrond

Op 1 september 2010 is de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (Wet MBVEO) in werking getreden en in 2012 is deze voor de eerste keer geëvalueerd.⁹ Aanleiding voor de wet waren, zo blijkt uit de memorie van toelichting (MvT)¹⁰, signalen van lokale autoriteiten. Zij ondervonden in toenemende mate vormen van structurele ernstige overlast die met het destijds bestaande instrumentarium onvoldoende adequaat aangepakt of voorkomen kon worden. Behalve structurele ernstige overlast van bijvoorbeeld dak- en thuislozen vanwege alcoholproblematiek of overlast in de wijk rond de jaarwisseling vormde ook voetbalvandalisme een probleem. Excessen met voetbalhooligans deden vanaf 2006 de roep om een ‘Voetbalwet’ naar Engels voorbeeld steeds sterker worden. Deze twee aan elkaar verwante onderwerpen (voetbalvandalisme en ernstige overlast door individuen en groepen) werden aan elkaar gekoppeld vanuit de gedachte dat gedragsaanwijzingen, zoals gebieds- en contactverboden opgelegd door de burgemeester of de officier van justitie, zowel ernstige overlast als voetbalvandalisme kunnen voorkomen en/of bestrijden. Speciaal gericht op evenementen (zoals voetbal) werd een meldingsplicht toegevoegd aan het op het bestrijden van overlast gerichte instrumentarium.

De Minister van Veiligheid en Justitie gaf bij de parlementaire behandeling van de aanscherping van de Wet MBVEO op 23 juni 2015 aan dat de wet in 2020 opnieuw zou moeten worden geëvalueerd.¹¹ Met dit evaluatieonderzoek wordt daaraan invulling gegeven. Het onderzoek beoogt inzicht te bieden in de toepassing van de wet (het type ingezette maatregelen, de doelstellingen daarvan, de frequentie van de inzet en de daarbij optredende knelpunten), de effectiviteit van de wet (de realisatie van beoogde doelen) en de verbetermogelijkheden ten aanzien van de inhoud en toepassing van de wet.

⁹ H.B. Winter e.a., *Op doel? Evaluatie van de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast*. Den Haag: WODC 2012.

¹⁰ *Kamerstukken II 2007/08, 31467, nr. 3.*

¹¹ *Handelingen I 2015/16, 36 item 9. P. 37.*

1.2 Onderzoeksvragen

Hieronder staan de onderzoeksvragen die voorgaand aan het onderzoek geformuleerd zijn. De expliciete beantwoording ervan volgt in hoofdstuk 7 waarin een analyse van de bevindingen wordt gemaakt.

1. Wat zijn de veronderstelde interventietheorieën en mechanismen (oorzaak-gevolgrelaties) per instrument van de Wet MBVEO?
2. Wat zijn de doelen en middelen van de Wet MBVEO en hoe kunnen deze schematisch in een doelboom worden weergegeven?
3. Hoe vaak passen burgemeesters, officieren van justitie en strafrechters de Wet MBVEO toe sinds de inwerkingtreding?
4. In hoeverre, in welke situaties en met welke uitkomsten worden welke rechtsmiddelen aangewend tegen de toepassing van de wet?
5. Onder welke omstandigheden en met welke overwegingen passen burgemeesters, rechters en officieren van justitie de wet toe?
6. Wat zijn de overwegingen voor burgemeesters, rechters en officieren van justitie om de wet niet toe te passen terwijl er wel sprake was van overlast en omstandigheden waar de wet zich op richt?
7. Worden andere maatregelen (buiten de wet) toegepast? Zo ja, waarom (en waarom niet de Wet MBVEO)?
8. Hoe wordt de (toepassing van de) wet door betrokken partijen ervaren?
9. Wat gaat goed en wat kan beter (en hoe)?
10. Hoe wordt de wet ervaren door personen aan wie een maatregel is opgelegd?
11. Welke knelpunten worden in de wet ervaren?
12. Zijn de in 2012 gesignaleerde knelpunten ondervangen?
13. Wat zijn relevante ontwikkelingen in de jurisprudentie over de toepassing van de Wet MBVEO?
14. Worden met de toepassing van de wet de veronderstelde mechanismen en doelen daadwerkelijk gerealiseerd?
15. Wat zijn redenen van het niet of niet volledig realiseren van beoogde doelen?
16. Spelen andere factoren dan de wet een rol bij de realisatie van de beoogde doelen? Welke factoren zijn dit en op welke wijze spelen zij een rol bij de doelrealisatie?
17. Hoe kan de effectiviteit van de toepassing van de wet beoordeeld en eventueel vergroot worden?

1.3 Onderzoeksaanpak en verantwoording

1.3.1. Inleiding

In deze paragraaf wordt de aanpak van het onderzoek beschreven en verantwoord. Deze evaluatie is uitgevoerd aan de hand van verschillende onderzoeksmethoden. Daarbij is gebruik gemaakt van documentenstudie (reconstructie van de beleidstheorie en bestudering van de sinds de inwerkingtreding van de Wet MBVEO verschenen jurisprudentie), oriënterende interviews, casestudy's en enquête-onderzoek.

1.3.2. Reconstructie beleidstheorie

De Wet MBVEO is een bundeling van instrumenten die zijn ontwikkeld tegen de achtergrond van verschillende beleidsveronderstellingen. Aan de hand van de parlementaire geschiedenis, de vorige evaluatie en twee monitoren van de toepassing uit 2011 en 2012 hebben we de

doelen die de wetgever met de wet voor ogen had en de veronderstelde mechanismen die elk instrument uit de wet in werking zou moeten stellen, in kaart gebracht en zichtbaar gemaakt in schema's en een doelboom.

1.3.3. Oriënterende gesprekken

Bij aanvang van het onderzoek heeft een negental oriënterende interviews plaatsgevonden. Dit waren met name respondenten met betrekking tot voetbalgerelateerde overlast. Er is onder meer gesproken met vertegenwoordigers van de Koninklijke Nederlandse Voetbalbond (KNVB), de Regiegroep Voetbal & Veiligheid¹², het Auditteam Voetbal & Veiligheid¹³, het ministerie van J&V, het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) en de advocatuur.¹⁴ Deze gesprekken waren bedoeld om een eerste verkenning te doen van het beleidsveld, de knel- en aandachtspunten die worden gesignaleerd en welke thema's en onderwerpen in de verdiepende gesprekken tijdens de casestudy's aan de orde gesteld moesten worden.

1.3.4. Enquête onder gemeenten

Voor dit onderzoek is een enquête uitgezet onder de 355 Nederlandse gemeenten (aantal gemeenten op 1 januari 2020) waarin verschillende aspecten van de toepassing van de Wet MBVEO aan de orde zijn gesteld. Eerst zijn e-mailadressen verzameld van medewerkers openbare orde en veiligheid of aanverwante functies die gezien de aard van hun werkzaamheden vermoedelijk het best in staat zouden zijn de enquête in te vullen. Uiteindelijk zijn 364 e-mailadressen verzameld, van sommige gemeenten meerdere. Na een inventarisatie van e-mailadressen zijn 320 van de 355 gemeenten aangeschreven met een uitnodiging. In 71 gevallen kwam een automatische reactie; het e-mailadres bleek niet meer te bestaan of de geadresseerde was niet meer werkzaam in die functie.

De gemeenten waarvan we geen e-mailadressen hadden, zijn nagebeld met het verzoek om contactgegevens. In nagenoeg alle gevallen waren gemeenten niet bereid contactgegevens te delen. In die gevallen is de uitnodiging naar een algemeen e-mailadres van de gemeente gestuurd waarop geen enkele keer respons is gekomen. Na een eerste uitnodiging is nog twee keer een herinnering gestuurd met het verzoek de enquête in te vullen. De respons is uiteindelijk uitgekomen op 156 gemeenten die de enquête hebben ingevuld.

Omdat meer herinneringen sturen waarschijnlijk weinig tot geen extra respons zou opleveren, is ervoor gekozen om de gemeenten die de enquête niet hadden ingevuld maar waarvan wel een e-mailadres beschikbaar is opnieuw aan te schrijven. Ditmaal niet met het verzoek om de enquête in te vullen, maar om in de reply op het verzoek een aantal korte maar belangrijke vragen te beantwoorden. Daarbij is geadresseerden gevraagd of ze in het jaar 2018 en 2019 het gebiedsverbod op grond van de Wet MBVEO hebben toegepast en zo ja, hoe vaak. Daarnaast is gevraagd of en hoe vaak andere instrumenten op grond van de Wet MBVEO zijn toegepast. Met dit verzoek zijn 144 gemeenten aangeschreven en is nog tweemaal een herinnering verstuurd. Op dit verzoek hebben uiteindelijk 100 gemeenten inhoudelijk geantwoord. De respons is daarmee uitgekomen op 256 van de 355 gemeenten die in ieder geval op de belangrijkste onderdelen vragen hebben beantwoord. De consequentie hiervan is wel

¹² Op landelijk niveau ontwikkelt de Regiegroep Voetbal en Veiligheid beleid met als doel het aantal incidenten terug te dringen en randvoorwaarden te scheppen voor een veilig supportersklimaat. Aan de Regiegroep nemen vertegenwoordigers deel van gemeenten, politie, Openbaar Ministerie, KNVB, het Auditteam Voetbal en Veiligheid en het ministerie van JenV.

¹³ Het Auditteam Voetbal en Veiligheid heeft de volgende taken: a. Het doen van feitenonderzoek naar ingrijpende incidenten van voetbalgerelateerd geweld in Nederland; b. Het onderzoeken en analyseren van trends van (uitwassen van) gedrag van voetbalsupporters en het doen van aanbevelingen ter verbetering; c. Het opstellen van concrete adviezen en aanbevelingen door het uitvoeren van onderzoek (audits) over de aanpak van voetbalgeweld door clubs, gemeenten, politie, Openbaar Ministerie en KNVB.

¹⁴ Zie voor het overzicht met respondenten met wie oriënterende gesprekken zijn gevoerd bijlage 1.

dat een groot deel van de enquêtevragen alleen door de eerste groep is ingevuld en niet door de tweede groep. Dat neemt niet weg dat door deze wijze van gegevensverzameling op de belangrijkste vragen van het onderzoek door 72% van de Nederlandse gemeenten een antwoord is gegeven.

TABEL 1.1: BENADERDE GEMEENTEN

Aantal gemeenten benaderd voor volledige enquête	Aantal gemeenten gereageerd	Aantal t.o.v. totaal aantal NL gemeenten
355	156	44%
Aantal gemeenten benaderd voor verkorte vragenlijst	Aantal gemeenten gereageerd	Aantal t.o.v. totaal aantal NL gemeenten
144	100	28%

In dit onderzoek zijn de gemeenten gecategoriseerd naar aantal inwoners. In de onderstaande tabel is het totaal aantal gemeenten per categorie weergegeven en per categorie het aantal en percentage deelnemende gemeenten aan dit onderzoek.

TABEL 1.2: AANTAL GEMEENTEN PER CATEGORIE

	AANTAL INWONERS	TOTAAL AANTAL GEMEENTEN IN DEZE CATEGORIE	AANTAL GEMEENTEN IN ONDERZOEK	PERCENTAGE DEELNEMENDE GEMEENTE PER CATEGORIE
Categorie 1	< 25.000	127	94	74%
Categorie 2	25.000 – 50.000	140	95	68%
Categorie 3	50.000 – 100.000	56	40	71%
Categorie 4	100.000 >	32	27	84%

Non-respons

De kwantitatieve data zijn dus gebaseerd op twee groepen respondenten: de groep die de enquête heeft ingevuld en de groep die alleen een aantal concrete vragen heeft beantwoord. Er is vervolgens gekeken of deze groepen van elkaar verschillen ten aanzien van de vraag of ze wel of niet de Wet MBVEO toepassen. Daarvan blijkt geen sprake. Bij de groep die de volledige enquête heeft ingevuld, is de verhouding tussen gemeenten die de wet MBVEO wel en niet hebben toegepast nagenoeg hetzelfde als bij de groep die alleen een aantal concrete vragen heeft beantwoord (verschil van 2 procentpunt).

Daarnaast zijn alle bij dit onderzoek betrokken gemeenten gecategoriseerd naar gemeentegrootte in vier klassen waardoor een procentuele verdeling ontstaat tussen de deelnemende gemeenten. Wanneer de non-respons-gemeenten ook naar diezelfde categorie worden onderverdeeld en worden toegevoegd aan de gecategoriseerde klassen van de deelnemende gemeenten, blijft de procentuele verdeling tussen de gemeenten hetzelfde. Dan is er in twee categorieën slechts een afwijking van 1 procentpunt. Dat betekent dat bij de deelnemende gemeenten aan het onderzoek geen enkele categorie onder- of oververtegenwoordigd is. Wanneer alle gemeenten zouden hebben meegedaan aan het onderzoek, zou de procentuele verdeling tussen gemeenten naar grootte dus hetzelfde zijn.

Wanneer het gaat om voetbalgerelateerde overlast zijn 29 van de 31 gemeenten die een betaaldvoetbalorganisatie (BVO) binnen de gemeente hebben, vertegenwoordigd in het onderzoek.

De drie hierboven genoemde bevindingen ten aanzien van de non-respons zijn geen garantie voor volledige representativiteit van de groep gemeenten die wel betrokken zijn bij het onderzoek. Desalniettemin zijn het indicaties dat de non-respons-gemeenten geen wezenlijk andere antwoorden zouden geven dan de gemeenten die wel betrokken zijn in het onderzoek.

1.3.5. Enquête onder medewerkers Openbaar Ministerie

Voor dit onderzoek is ook een enquête uitgezet bij medewerkers van het Openbaar Ministerie (OM) waarin verschillende aspecten van de toepassing van de Wet MBVEO aan de orde is gesteld, met name het opleggen van gedragsaanwijzingen. Deze enquête is via de voor de onderzoekers aangewezen contactpersoon van het OM, de landelijk adviseur voetbal en veiligheid, verspreid onder voetbalofficieren en andere OM-medewerkers die bij de aanpak van voetbalvandalisme betrokken zijn. De uitnodiging is rechtstreeks gericht aan dertig personen, met aan hen het verzoek om de link door te sturen naar andere personen binnen hun arrondissement die tevens betrokken zijn bij het opleggen van gedragsaanwijzingen, bijvoorbeeld bij andersoortige misdrijven. Twee weken na de eerste uitnodiging is een herhaalde oproep verstuurd.

Negen respondenten hebben de enquête ingevuld. Onder hen bevinden zich officieren, parketsecretarissen, interventiejuristen en beleidsadviseurs. Zij zijn werkzaam bij zes verschillende arrondissementen. Deze lage respons leent zich niet voor een kwantitatieve analyse. De resultaten worden enkel in kwalitatieve zin gebruikt.

1.3.6. Interviews met OM-functionarissen

Om inzicht te krijgen in de toepassing van de gedragsaanwijzingen door officieren, de strafrechtelijke handhaving van overtreding van burgemeestersbevelen en gedragsaanwijzingen en de ervaringen van het OM in dit kader zijn (groeps)interviews gehouden. In de gesprekken is de focus gelegd op de toepassing en de effectiviteit van het instrumentarium bij het bestrijden en voorkomen van voetbalvandalisme en wijkoverlast, aangezien deze overlastvormen de aanleiding vormden voor de totstandkoming van de Wet MBVEO. Gelet hierop is er bijvoorbeeld voor gekozen om niet te spreken met officieren die zich (met name) bezig houden met de aanpak van huiselijk geweld en/of zedendelicten.

De gesprekspartners zijn gesuggereerd door de landelijk adviseur voetbal en veiligheid van het OM die als contactpersoon optrad voor het onderzoeksteam. De geïnterviewde functionarissen zijn enkele officieren die (onder meer) gespecialiseerd zijn in de aanpak van voetbalvandalisme, parketsecretarissen en een beleidsmedewerker. Zij zijn afkomstig uit drie verschillende OM-arrondissementen (Amsterdam, Noord-Holland en Rotterdam). Met de gesuggereerde functionarissen van het arrondissement Noord-Nederland is geen gesprek gehouden, omdat zij aangaven tot op heden geen gedragsaanwijzing te hebben gegeven.

Anders dan oorspronkelijk voorgenomen is afgezien van het inzien van strafdossiers waarin sprake was van het opleggen van een gedragsaanwijzing. Slechts enkele arrondissementen reageerden hierop in eerste instantie positief. Daarna speelde mee dat de dossiers ter plaatse ingezien moesten worden en dat de parketten vanwege de coronamaatregelen terughoudend waren in het ontvangen van bezoekers. In de gesprekken is wel aandacht besteed aan casus waarin gedragsaanwijzingen zijn opgelegd. De gesprekspartners van het OM zijn opgenomen in bijlage 1.

Omdat het OM geen registraties bijhoudt over zaken waarin Wet MBVEO maatregelen aan de orde zijn, kan in dit onderzoek weinig gezegd worden over de mate van inzet van het instrumentarium door het OM.

1.3.7. Casestudy's

Voor deze evaluatie is bij zeven gemeenten casestudy-onderzoek uitgevoerd. Deze zeven gemeenten zijn Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Groningen, Leeuwarden, Westerwolde en een kleinere gemeente (minder dan 40.000 inwoners). Deze laatste gemeente wilde alleen medewerking verlenen aan het onderzoek als het anoniem zou blijven om niet (opnieuw) in de openbaarheid te komen met een al afgesloten overlastcasus. Deze gemeenten zijn in samenspraak met de begeleidingscommissie geselecteerd.

Bij de selectie is gelet op variatie op een aantal kenmerken: gemeentegrootte, de aanwezigheid van een BVO en regionale spreiding. De aannames was – mede gelet op de beleidsreconstructie en eerdere onderzoeken – dat grotere gemeenten vaker gebruik maken van de Wet MBVEO dan kleinere gemeenten, mede vanwege de aard en het type overlast waarvoor de wet bedoeld is. Om deze reden ligt de nadruk op de grote gemeenten. Dat neemt niet weg dat ook kleinere gemeenten (met een specifieke problematiek) interessant zijn. We hebben de begeleidingscommissie gevraagd om suggesties voor dit type gemeenten. Daarnaast zijn openbare bronnen geraadpleegd om deze gemeenten te achterhalen. Tot slot zijn de enquêteresultaten gebruikt om inzicht te krijgen in kleinere gemeenten die gebruik hebben gemaakt van de Wet MBVEO-instrumenten; zij zijn bovendien in de enquête gevraagd of zij medewerking wilden verlenen aan het verdiepende casestudy-onderzoek. Uiteindelijk hebben twee kleinere gemeenten aan het onderzoek deelgenomen. Een van deze gemeenten, Westerwolde, is geselecteerd, omdat uit vooronderzoek bleek dat deze gemeente te maken heeft met ernstige overlast, maar desondanks niet de Wet MBVEO heeft ingezet. De andere gemeente heeft de Wet MBVEO wel meermalen ingezet.

Van vijf gemeenten zijn rond de vijf Wet MBVEO-dossiers opgevraagd en daarnaast ter vergelijking 1 à 2 dossiers waarin juist niet de Wet MBVEO is ingezet. In totaal zijn 30 dossiers bestudeerd.¹⁵ Aan de gemeenten is gevraagd om verschillende typen dossiers aan te leveren. De verschillen kunnen daarbij zitten in het type maatregel dat is opgelegd, de duur van de maatregel of de achtergrondkenmerken van de overlastgever. Deze dossiers (met daarin onder meer de besluiten en de bestuurlijke rapportages van politie aan de burgemeester) zijn bestudeerd en dienden vervolgens als input voor de interviews met gesprekspartners van de casestudygemeenten. Beschrijvingen van de bestudeerde dossiers zijn opgenomen in bijlage 6.

Per gemeente zijn de belangrijkste sleutelfiguren gesproken; in ieder geval de behandelend ambtenaar of ambtenaren van de gemeente en (behalve in Westerwolde) politiemedewerkers die zich binnen de gemeente bezighouden met overlast en betrokken zijn geweest bij de aangeleverde dossiers. Ten behoeve van de casestudy's zijn 29 (groeps)interviews afgenomen. Na afloop van de gesprekken is steeds gevraagd naar overige relevante gesprekspartners binnen de gemeente. Indien die er waren is ook daarmee gesproken. Hoewel bij alle gemeenten verzocht is om ook een gesprek met de burgemeester als bevoegd gezag te hebben, is dat slechts bij twee gemeenten gelukt. In de andere gevallen bleek de burgemeester niet beschikbaar voor een interview. De gesprekspartners in de casestudygemeenten staan in bijlage 1.

¹⁵ Voor beschrijvingen van deze dossiers zie bijlage 3.

1.3.8. Interviews met overlastgevers

Het was aanvankelijk de bedoeling om interviews te houden met personen aan wie maatregelen zijn opgelegd op grond van de Wet MBVEO. Op die manier zou het perspectief van de overlastgever kunnen worden betrokken in deze evaluatie. Omdat dit een lastig te bereiken doelgroep is, was het de bedoeling om hier vooral fysieke afspraken voor te organiseren die gefaciliteerd zouden kunnen worden door onder andere gemeenten, politie en hulpverleningsorganisaties. Door corona is het niet gelukt fysieke afspraken te organiseren. Aan de contactpersonen binnen de casestudygemeenten is vervolgens gevraagd om te zoeken naar mogelijke gesprekspartners die bereid zijn met de onderzoekers in gesprek te gaan. Dit heeft op één casestudygemeente na niets opgeleverd. Het aantal interviews met overlastgevers bleef daarom beperkt tot slechts twee gesprekken. De onderzoekers menen dat de onderzoeksbevindingen daardoor inhoudelijk niet worden geraakt. Dat neemt niet weg dat een rijker beeld tot stand was gekomen wanneer de doelgroep ook in het onderzoek zou zijn betrokken. Het verdient aanbeveling dat na de coronapandemie alsnog te proberen.

1.3.9. Expertmeeting

De bevindingen over de ervaringen, overwegingen, knelpunten en doelbereiking (outcome) die uit het onderzoek voortkomen, zijn getoetst in een expertmeeting met experts uit de praktijk en de academische wereld. De deelnemers zijn opgenomen in bijlage 1.

1.3.10. Gebiedsgebod door de rechter

In dit onderzoek worden de verschillende instrumenten die de Wet MBVEO biedt, geëvalueerd. Het gebiedsgebod door de rechter valt echter buiten de reikwijdte van deze evaluatie. Het gebiedsgebod door de rechter is met de wijziging van de Wet MBVEO toegevoegd aan de andere vrijheidsbeperkende rechterlijke maatregelen van art. 38v Wetboek van Strafrecht (het gebiedsverbod, het contactverbod en de meldingsplicht). Omdat de toepassing van het gebiedsgebod niet los gezien kan worden van de andere art. 38v Sr-maatregelen die niet geïntroduceerd zijn met de Wet MBVEO, gaan we in deze evaluatie niet in op het Wet MBVEO-gebiedsgebod door de rechter. Bovendien worden ook binnen de rechterlijke macht geen data geregistreerd waaruit het aantal zaken blijkt waarin Wet MBVEO maatregelen zijn opgelegd.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van dit rapport wordt een reconstructie gemaakt van de beleidsveronderstellingen die ten grondslag liggen aan de Wet MBVEO. In hoofdstuk 3 worden de afzonderlijke instrumenten van de Wet MBVEO besproken. Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 verslag gedaan van het digitale vragenlijstonderzoek onder gemeenten en hoofdstuk 5 bespreekt de casestudygemeenten. Hoofdstuk 6 gaat in op de bevoegdheden van de officier van justitie en het rapport sluit af met hoofdstuk 7 waarin een analyse wordt gemaakt van de bevindingen.

Beleidsreconstructie

2.1 Inleiding

Op 1 september 2010 is de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (Wet MBVEO), ook wel bekend als de ‘Voetbalwet’ of ‘Overlastwet’, in werking getreden. De wet wijzigde de Gemeentewet (Gemw), het Wetboek van Strafvordering (Sv) en het Wetboek van Strafrecht (Sr). Burgemeesters en officieren van justitie hebben met de wet nieuwe bevoegdheden gekregen tot het treffen van maatregelen om voetbalvandalisme en ernstige (wijk)overlast door groepen en individuen, waaronder kinderen onder de twaalf jaar, te bestrijden.

De wet is in 2012 voor het eerst geëvalueerd.¹⁶ Naar aanleiding van de wetsevaluatie en twee monitoren van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en de Inspectie Veiligheid en Justitie in respectievelijk 2011 en 2012,¹⁷ maar ook vanwege andere ontwikkelingen sinds de inwerkingtreding van de wet, heeft de minister van Veiligheid en Justitie het wettelijk kader aangescherpt om de geconstateerde (juridische) knelpunten, met name in de aanpak van voetbalvandalisme, weg te nemen. Deze wetswijziging is op 1 juli 2015 in werking getreden.

In dit hoofdstuk reconstrueren we de ontstaansgeschiedenis van de Wet MBVEO, zowel van de oorspronkelijke wet uit 2010 als de wetswijziging van 2015. We brengen de beleidstheorie die de wetgever ten grondslag heeft gelegd aan de Wet MBVEO in kaart. Omdat dit onderzoek een wetsevaluatie betreft, ligt de nadruk op de wet als specifieke, juridische vorm van beleidsvoering.¹⁸ Andere (flankerende) beleidsinterventies komen daarom niet uitgebreid aan de orde. Een beleidstheorie is ‘het geheel aan veronderstelde mechanismen die aan het beleid ten grondslag liggen’¹⁹ en bevat – in theorie – drie bouwstenen:²⁰

1. Een probleemdefinitie, met andere woorden het formuleren van doelen
2. Een toeschrijving aan oorzaken
3. Een selectie van instrumenten/middelen

¹⁶ H.B. Winter e.a., *Op doel? Evaluatie van de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast*. Den Haag: WODC 2012.

¹⁷ Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, *Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast. Toepassing in de praktijk 2011*, Den Haag: Inspectie OOV 2011; Inspectie Veiligheid en Justitie, *Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast. Toepassing in de praktijk 2012*, Den Haag: Inspectie VenJ 2012.

¹⁸ C. Klein Haarhuis en B. Niemeijer, ‘Wetten in werking. Over interventies, werking, effectiviteit en context’, *Recht der Werkelijkheid* 2 2008.

¹⁹ A. Hoogerwerf, ‘Beleid berust op veronderstellingen’, *Acta Politica* 1984, 19, p. 493-531.

²⁰ B. Niemeijer en P. van Wijck, ‘Werkzame en toekomstbestendige wetgeving’, *Regelmaat*, 2019, p. 174-192.

Het is goed voorstelbaar dat de uitvoerders van de wet – zoals burgemeesters en officieren van justitie – eigen of alternatieve beleidstheorieën hanteren. Deze worden niet in dit kader van deze beleidsreconstructie, maar in het empirisch onderzoek in kaart gebracht.

In dit hoofdstuk bouwen we voort op de beleidsreconstructie die verricht is in het kader van de eerste evaluatie in 2012. Ook wordt een beschrijving gegeven van de bevoegdheden en de toepassingscriteria die de Wet MBVEO aan burgemeesters en officieren van justitie heeft gegeven. Deze onderwerpen zijn ook uitvoerig aan de orde gekomen in het eerste evaluatierapport (Winter e.a. 2012). We volstaan daarom op deze plaats met een korte samenvatting van de bevindingen in paragraaf 2.2. We gaan vervolgens uitvoerig in op de wetswijziging in 2015 en de ontwikkelingen die hiertoe aanleiding gaven.

In de afsluitende analyseparagraaf staan we kritisch stil bij de gereconstrueerde beleidstheorie. Leidende vragen hierbij zijn in hoeverre inzicht bestond in het op te lossen probleem en de achterliggende oorzaken en hoe stevig de onderbouwing is voor de selectie van de in te zetten instrumenten. Ook gaan we na in hoeverre de gestelde doelen concreet zijn omschreven.

2.2 De Wet MBVEO (2010)

Op 20 mei 2008 boden de toenmalige ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en van Justitie het wetsvoorstel maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast aan de Tweede Kamer aan. De aanleiding voor het wetsvoorstel waren volgens de memorie van toelichting (MvT) ‘onder meer signalen van lokale autoriteiten dat zij in toenemende mate vormen van structurele ernstige overlast en voetbalvandalisme ondervinden, waarbij de veroorzakers met het huidige bestuurlijke en strafrechtelijke instrumentarium onvoldoende adequaat konden worden aangepakt en de overlastgevende situatie of het voetbalgeweld niet of niet tijdig kon worden beëindigd of voorkomen.’²¹

De Wet MBVEO kende een bijzondere ontstaansgeschiedenis: twee (aan elkaar verwante) onderwerpen, te weten voetbalvandalisme en ernstige (wijk)overlast, werden aan elkaar gekoppeld vanuit de gedachte dat hetzelfde (juridische) instrumentarium kan bijdragen aan het voorkomen dan wel bestrijden van deze vormen van overlast.

Het wetsvoorstel richtte zich op twee vormen van overlast:

- *Escalerende/stelselmatige ernstige overlast en criminaliteit door (jeugd)groepen en individuen in wijken*
Volgens de MvT zou sprake zijn van aanhoudende ordeverstoringe gedragingen in de publieke ruimte die een directe aantasting vormen van de veiligheid en leefbaarheid. Het gaat hierbij veelal om een samenstel van hinderlijke, overlastgevende en criminele activiteiten.²² Deze overlast zou in omvang en ernst toegenomen zijn.²³
- *Voetbalvandalisme*
In de MvT wordt gesteld dat het aanstichten van voetbalvandalisme merendeels gebeurt door een (beperkte) groep relschoppers die bij herhaling en stelselmatig de openbare orde ernstig verstoort door overlastgevend en veelal strafbaar gedrag te

²¹ Kamerstukken II 2007/08, 31467, 3, p. 2.

²² Idem.

²³ Idem, p. 3. In de MvT wordt onder meer gewezen op incidenten die plaatsvonden in de Utrechtse wijken Ondiep en Kanalen-eiland en de Amsterdamse Diamantenbuurt en Slotervaart.

vertonen in of rondom voetbalstadions of voetbalgerelateerde evenementen dan wel elders.²⁴

Bij beide vormen van overlast waar de Wet MBVEO zich op richt wordt benadrukt dat sprake moet zijn van aanhoudende problematiek van (groeps)overlast die ernstig en structureel van aard is. Daarnaast gaat het veelal om een samenstel van op zichzelf minder ernstige gedragingen die al dan niet strafbare feiten betreffen.²⁵ Overigens benoemt de MvT ook andere gevallen waarbij deze bevoegdheden kunnen worden ingezet, zoals in bepaalde uitgangsgedieden waarin homoseksuelen stelselmatig worden lastiggevallen of te maken krijgen met geweld of bij acties van dierenrechtenactivisten waarbij sprake is van herhaaldelijke groepsgewijze overlast of verdenking van strafbare feiten.²⁶

Het wetsvoorstel voorzag in preventieve (bestuursrechtelijke en strafrechtelijke) instrumenten om dergelijke gedragingen te voorkomen, zoals het opleggen van een gebiedsverbod, eventueel in combinatie met een meldingsplicht, door de burgemeester of van een gedragsaanwijzing of een (strafrechtelijk) stadionverbod door de officier. Doel van de uitbreiding van het instrumentarium is om 'de aanpak van overlast te versterken en aanvullende instrumenten in te zetten die aan een daling van overlast kunnen bijdragen.'²⁷ De bestaande instrumenten (zoals de bevelsbevoegdheid van de burgemeester uit art. 172 Gemw) zijn vaak afdoende om '(ernstige) overlast te beëindigen', maar in gevallen van 'aanhoudende en daardoor ernstige overlast kan tot op heden niet toereikend worden opgetreden', aldus de MvT.²⁸ Bovendien zijn de bestaande instrumenten niet 'van dien aard dat daarmee de overlastgevende situatie daadwerkelijk op korte termijn kan worden aangepakt door voortzetting van de gedragingen te beëindigen.'

De toegevoegde waarde van de nieuwe instrumenten/bevoegdheden zou er volgens de ministers uit bestaan dat 'verdere verstoring van de openbare orde voor een langere periode kan worden voorkomen en dat [de overlastgevers] eerder en adequater kunnen worden weerhouden van het plegen van nieuwe strafbare feiten.' Ook zou met een gedragsaanwijzing voorkomen kunnen worden dat een verdachte zich mogelijk ernstig belastend gedraagt jegens bepaalde personen, zoals het slachtoffer of een getuige. In de MvT wordt benadrukt dat de burgemeester en de officier bij de inzet van de instrumenten gevarieerder kunnen optreden: er zou een meer op de specifieke situatie of persoon toegespitste aanpak kunnen worden bereikt die meer effect sorteert.²⁹

In het voorjaar van 2009 werd het wetsvoorstel MBVEO behandeld in de Tweede Kamer. Deze behandeling leidde tot de volgende belangrijke wijzigingen, waardoor de reikwijdte en de doelgroep van het wetsvoorstel (aanzienlijk) werden uitgebreid:

- De burgemeester kan de meldingsplicht ook zelfstandig opleggen, dus niet alleen als aanvulling op het gebiedsverbod.
- De burgemeester krijgt de bevoegdheid om via ouders op te treden tegen ernstig overlastgevend gedrag door kinderen onder de twaalf jaar (twaalfminners). Het bevel strekt ertoe dat ouders erop toezien dat hun kind zich niet bevindt in bepaalde gebieden van de gemeente en/of zich 's avonds of 's nachts onbegeleid op straat bevindt (de zogeheten avondklok).

²⁴ Het wetsvoorstel is mede tot stand gekomen tegen de achtergrond van de wens vanuit de KNVB, maar ook vanuit verschillende Kamerfracties, om te komen tot een Voetbalwet naar Engels voorbeeld.

²⁵ *Kamerstukken II 2007/08, 31467, 3, p. 9.*

²⁶ *Idem*, p. 9 en 10.

²⁷ *Idem*, p. 3.

²⁸ *Idem*, p. 9.

²⁹ *Idem*, p. 10.

- De burgemeester kan ook een bevel geven aan een persoon die herhaaldelijk individueel de openbare orde heeft verstoord. Het wetsvoorstel had enkel betrekking op groepsgewijze verstoringen van de openbare orde.
- De voorbereiding van openlijke geweldpleging wordt als een zelfstandig delict strafbaar gesteld.

Op 7 juli 2010 stemde de Eerste Kamer in met het gewijzigde wetsvoorstel, waarna de wet op 1 september 2010 in werking trad.

2.3 Ontwikkelingen sinds de inwerkingtreding

2.3.1. Inleiding

Op 1 maart 2014 werd namens de toenmalige ministers van Veiligheid en Justitie (VenJ) en van BZK een wetsvoorstel ter aanscherping van de maatregelen ter bestrijding van voetbalvandalisme en ernstige overlast bij de Tweede Kamer ingediend. Dit wetsvoorstel voorzag in de verruiming van de in art. 172a Gemw en art. 38v Sv neergelegde bevoegdheden voor de burgemeester respectievelijk de officier van justitie. De wetswijziging had met name betrekking op een effectievere aanpak van voetbalvandalisme.

In deze paragraaf gaan we in op de achtergrond van deze wetswijziging. We beschrijven daarvoor in de eerste plaats de ontwikkelingen die zich sinds de inwerkingtreding van de Wet MBVEO op 1 september 2010 hebben voorgedaan en die aanleiding hebben gegeven tot aanscherping van de wet (2.3.1). Vervolgens bespreken we de doelen en de instrumenten van de wetswijziging (2.3.2).

2.3.2. Context

In de periode september 2010 tot maart 2014 heeft een aantal gebeurtenissen plaatsgevonden die mede aanleiding vormden voor de wetswijziging. In het bijzonder zijn hierbij van belang:

- De vervroegde evaluatie van de Wet MBVEO, naar aanleiding van enkele incidenten rond het betaalde voetbal. In het evaluatierapport *Op doel? Evaluatie van de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast* uit 2012 kwamen enkele knelpunten naar voren. Zie tabel 2.1 voor de belangrijkste bevindingen en knelpunten die uit dit rapport naar voren zijn gekomen.
- Twee monitoringsrapportages van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en de Inspectie van Veiligheid en Justitie over toepassing van de wet en praktijkervaringen in de periode van 1 september 2010 tot 11 april 2012. In deze rapportages worden ook enkele ervaren knelpunten beschreven. Zie tabel 2.2 voor een samenvatting van deze bevindingen.
- Signalen vanuit betrokkenen, waaronder de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), verschillende gemeenten en de KNVB, over knelpunten die zij in de praktijk ervaren. Zij vormden mede aanleiding voor enkele Kamerleden om op 31 mei 2012 te komen met een Initiatiefnota 'Voetbal weer een feest voor iedereen' over maatregelen ter bestrijding van voetbalvandalisme.³⁰ De initiatiefnota bevat een tienpuntenplan. Een van de voorgestelde actiepunten is het vervangen van het gebiedsverbod van 90 dagen door een verbod van een periode van maximaal één jaar die moet gaan gelden voor alle betaaldvoetbalwedstrijden in Nederland. Het gebiedsverbod zou ook aan first offenders opgelegd moeten kunnen worden. Daarnaast bevat de initiatief-

³⁰ Kamerstukken II 2011/12, 33 281, nr. 2.

nota maatregelen om de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving van overtreding van gebiedsverboden te verstevigen. Handhaving van een opgelegd gebiedsverbod zou moeten plaatsvinden met een fysieke meldingsplicht en waar dit praktisch niet mogelijk is met een door de rechter opgelegde enkelband. Daarnaast zou een lik-op-stuk-beleid moeten gaan gelden door het vastleggen van bestuursrechtelijke boetes voor standaarddelicten. Tot slot zou vastgelegd moeten worden dat gemeenten, al dan niet in samenwerking met voetbalclubs, de taak hebben om foto- en beeldmateriaal te verzamelen van grote evenementen en voetbalwedstrijden en deze op beeldschermen, billboards en relevante internetsites te zetten, als daar ‘zwaarwegende redenen’ voor zijn.

TABEL 2.1: BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN EN KNELPUNTEN UIT DE WETSEVALUATIE

In het rapport uit 2012 wordt geconcludeerd dat de Wet MBVEO vooral bij wijkoverlast en evenementen (zoals jaarwisselingen) nuttig is. Knelpunten doen zich voor bij de toepassing van de wet voor de aanpak van voetbalvandalisme en met name bij de inzet van het bestuursrechtelijke instrumentarium door burgemeesters. In algemene zin zijn bij het OM geen evidente knelpunten bij de toepassing van de wet gebleken.

Bij de inzet van bestuursrechtelijke maatregelen zijn de volgende *juridische* knelpunten bij voetbalgerelateerde overlast geconstateerd:

- De maximale duur (in eerste aanleg) voor een gebiedsverbod, al dan niet in combinatie met een meldingsplicht van drie maanden wordt als te kort ervaren, wat reden vormt voor sommige burgemeesters om de wet niet of weinig toe te passen.
- Door de eis van herhaaldelijkheid kunnen zogenaamde *first offenders* niet worden aangepakt.
- Handhaving van de maatregelen kan alleen wanneer overtreders op heterdaad worden aangehouden.

Daarnaast deden de volgende praktische knelpunten zich voor in de gemeentelijke uitvoeringspraktijk. Deze hebben betrekking op alle toepassingen van de wet en dus niet alleen op de aanpak van voetbalvandalisme. Het gaat hierbij onder meer om de dossiervorming en de afstemming die nodig is bij de intergemeentelijke meldingsplicht. Bovendien ontbreekt vaak een compleet beeld van alle beschikbare instrumenten en mogelijke maatregelen om overlast te bestrijden. Ook ervoeren sommige gemeentelijke respondenten problemen rond de afstemming tussen gemeenten en het OM. Hierbij merken de onderzoekers op dat vanwege de relatief recente inwerkingtreding veel burgemeesters en officieren van justitie nog geen of beperkte ervaring hebben opgedaan met de wet.

In het onderzoek zijn drie oplossingsrichtingen voor de geconstateerde knelpunten beschreven:

1. Variant 1: verbetering van de uitvoering. Hierbij wordt onder andere gedacht aan praktische oplossingen in de vorm van formats, convenanten, handreikingen en het verbeteren van de informatiepositie.
2. Variant 2: aanpassing van de Wet MBVEO. Genoemd wordt de aanpassing van de duur van voetbalgerelateerde maatregelen, bijvoorbeeld door deze op te leggen voor een totaal aantal niet-aaneengesloten dagen. De handhaving zou kunnen worden verbeterd door de wet zo aan te passen dat bij overtreding van een burgemeestersbevel ook aanhouding buiten heterdaad door de politie tot de mogelijkheden behoort.

3. Variant 3: fundamentele wijziging van wetgeving. Hierbij wordt gesuggereerd om een (beperkte) rechterlijke toets in te voeren, waardoor ingrijpendere maatregelen kunnen worden opgelegd, bijvoorbeeld met een (veel) langere duur.

TABEL 2.2: SAMENVATTING VAN DE BEVINDINGEN UIT DE INSPECTIERAPPORTEN (2011 EN 2012)

Burgemeesters en officieren zetten de instrumenten die een plaats hebben gekregen in hun aanpak van overlast, met name in bij wijkoverlast en in mindere mate bij voetbalvandalisme en evenementen. Er zijn positieve ervaringen over de toepassing van de wet bij wijkoverlast; bij voetbalvandalisme wordt de effectiviteit als negatief ervaren en past het instrument niet. De twaalfminnersmaatregel is niet ingezet en wordt gezien als een loos instrument. Gemeenten geven aan dat deze maatregel erg ingrijpend is en dat andere middelen effectiever werken.

Bij de toepassing stuiten gemeenten en OM-arrondissementen op enkele knelpunten. Hierbij gaat het om het voldoen aan de voorwaarden om de wet in te kunnen zetten (met name ten aanzien van de dossieropbouw), de inspanningen en administratieve lasten daarbij en de effectiviteit van de maatregelen. De criteria (herhaaldelijkheid, ernstige vrees en verstoring van de openbare orde) sluiten niet goed aan bij de verschillende typen overlast in de praktijk; dit geldt met name voor voetbalvandalisme. Ook de meldingsplicht kent praktische haken en ogen, waaronder de handhavingslast en de meldlocatie.

Met name bij gemeenten bestaat de wens om de wet vaker en breder te kunnen toepassen, maar dit wordt beperkt door de genoemde knelpunten. Hierbij plaatst de Inspectie – zowel in 2011 als in 2012 – de kanttekening dat met name gemeenten een te hoog verwachtingspatroon van de wet hadden: men verwachtte een koevoet, maar ervaart de wet als precisie-instrument (zoals de wet volgens de Inspectie ook bedoeld was).

De meerwaarde van de wet ten opzichte van andere instrumenten wordt door betrokkenen in de praktijk niet ervaren. Met name bij voetbalvandalisme biedt de wet niet de mogelijkheden om snel, flexibel en daadkrachtig op te treden en voldoet de wet niet aan de behoeftes en verwachtingen. In de praktijk is het lastig om te voldoen aan de voorwaarden en bovendien is de termijn van drie maanden niet treffend.

Betrokkenen hebben daarom de wens uitgedrukt om de wet ook te kunnen toepassen bij first offenders en ook bij personen die aanwezig waren bij of deelnamen aan een overlastgevende groep. Daarnaast wensen zij een verlenging en/of differentiatie van de termijn van drie maanden en een aanpassing van de intergemeentelijke meldingsplicht.

De Inspectie doet onder andere de aanbeveling dat de uitvoering van de wet verbeterd wordt, bijvoorbeeld op het vlak van dossiervorming en informatie-uitwisseling. Ook zou gekeken moeten worden naar variaties in de wet, zodat deze beter aansluit bij de (zeer verschillende) typen overlast.

In reactie op het evaluatierapport, de tweede monitor en de Initiatiefnota kondigde de minister van VenJ op 4 september 2012³¹ maatregelen aan om de aanpak en het instrumentarium aan te scherpen, waaronder afspraken met de burgemeesters van gemeenten met een BVO, de politie, het OM en de KNVB die onder andere zijn neergelegd in het Kader voor beleid – Voetbal en Veiligheid en het Landelijke actieplan Voetbal en Veiligheid. Met deze maatregelen wordt onder andere ingezet op het optimaal benutten van de bestaande instrumenten. Onderdeel van deze maatregelen is daarnaast ook het voorstel tot een wetswijziging.

³¹ Kamerstukken II 2011/12, 25 232, nr. 61.

De minister heeft met deze maatregelen de uitvoering van de wet willen verbeteren en de Wet MBVEO willen aanpassen (vgl. de varianten 1 en 2 uit het evaluatierapport van 2012). De in het rapport gesuggereerde variant 3, namelijk een systeemwijziging door de invoering van een rechterlijke toets bij (bepaalde) door de burgemeester opgelegde maatregelen, werd door de minister expliciet van de hand gewezen, omdat het (aangepaste) stelsel naar zijn opvatting toereikend, adequaat en effectief zou zijn. Hij achtte het niet wenselijk dat 'de rechterlijke toets waardoor zware en lange straffen kunnen worden opgelegd, de maatregelen die de burgemeester en het OM kunnen opleggen vervangen. Dit zou afbreuk doen aan de snelheid waarmee overlastgevers worden aangepakt.'³²

2.4 Wetswijziging (2015)

De minister van VenJ concludeerde in de brief van 4 september 2012 en ook in de MvT dat 'met het [destijds] beschikbare instrumentarium een robuust stelsel staat en dat daarvan in de praktijk gebruik wordt gemaakt.' Daarnaast oordeelde hij dat de toepassing van de wet door de burgemeester bij de aanpak van (wijk)overlast en door de officier succesvol bleken. Wel erkende de minister dat in de praktijk knelpunten worden ervaren die voor een deel voortvloeien uit de wettelijke regeling.³³ Om deze knelpunten te verhelpen achtte hij een wetswijziging noodzakelijk.

Doelen en instrumenten

Volgens de MvT voorziet het wetsvoorstel in aanpassingen om de in de praktijk en de evaluatie gesignaleerde knelpunten weg te nemen en tegemoet te komen aan de wensen van de burgemeesters van gemeenten met een BVO, maar ook aan de maatschappelijke behoefte aan meer veiligheid bij voetbalwedstrijden. Door de toepassing van de instrumenten te verruimen zou de wet sneller en vaker ingezet kunnen worden bij met name de aanpak van voetbalvandalisme. Hierdoor zou de burgemeester doeltreffender (preventief) kunnen optreden om overlast en schade te voorkomen en te beëindigen: de wet levert een bijdrage aan het voorkomen van (verdere) misstanden en ordeverstoringen en het vergroten van de veiligheid in de openbare ruimte, waaronder rond het voetbalstadion, in stadscentra en rond treinstations.³⁴ De inzet van de aangepaste instrumenten is niet beperkt tot misdragingen met betrekking tot voetbal. Als voorbeelden worden genoemd andere sporten, zoals kickboksen, evenementen zoals Oud en Nieuw en de jaarlijkse kermis, wijkoverlast en uitgaansgeweld.

Het wetsvoorstel bevat de onderstaande wijzigingen die betrekking hebben op de toepassingscriteria en op een uitbreiding van de doelgroep. De wet introduceert geen nieuwe instrumenten voor burgemeesters, maar wel voor de rechter, namelijk een *gebiedsgebod*. De aanpassingen bouwen voort op het evaluatieonderzoek en de inspectierapportages.

De bevoegdheden van de burgemeester tot toepassing van de bestuursrechtelijke maatregelen (art. 172a Gemw) zijn als volgt gewijzigd:

- De burgemeester kan de maatregelen, namelijk een langduriger gebieds- of groepsverbod of een meldingsplicht, ook aan een nieuwe doelgroep opleggen, namelijk first offenders. Dit zijn personen waarvan voor de eerste keer wordt vastgesteld dat zij de openbare orde *ernstig* hebben verstoord. Voorheen moest sprake zijn van een herhaaldelijke – al dan niet ernstige – verstoring van de openbare orde.

³² Idem, p. 7.

³³ Idem, p. 6; *Kamerstukken II 2013/14*, 33 882, nr. 3, p. 1.

³⁴ *Kamerstukken II 2013/14*, 33 882, nr. 3, p. 4-7, en p. 10.

- De burgemeester kan tevens *namens* een andere burgemeester een bevel geven (de tevens namens-regeling). Het gaat hierbij om twee of meer bevelen in één beschikking, waardoor de maatregel ook werking kan hebben tijdens bijvoorbeeld de uitwedstrijden van een voetbalclub.

Art. 172a, lid 3 Gemw

De burgemeester van een andere gemeente kan een burgemeester verzoeken om een persoon **tevens namens** hem een overeenkomstig bevel te geven, indien de burgemeester die het bevel geeft, de ernstige vrees heeft dat die persoon ook in de andere gemeente de openbare orde zal verstoren. Het verzoek bevat een aanduiding van de objecten of gebieden waar de aanwezigheid van die persoon niet gewenst is en van de tijdstippen of perioden waarvoor het bevel geldt. De burgemeester zendt een afschrift van het bevel dat hij namens een andere burgemeester heeft gegeven, aan die burgemeester.

- De burgemeester kan een bevel geven aan een persoon aan wie door een private organisatie een sanctie is opgelegd, wegens gedrag dat bij de burgemeester de ernstige vrees doet ontstaan dat die persoon de openbare orde zal verstoren. Bij deze sancties valt in de eerste plaats te denken aan door de KNVB of BVO's opgelegde stadionverboden, maar het kan ook om andere sancties gaan, bijvoorbeeld afkomstig van een organisator van een evenement of een horecahouder.³⁵
- De maximale duur van het burgemeestersbevel is aangepast van ten hoogste drie aaneengesloten maanden (in de oorspronkelijke wet) naar negentig dagen, verspreid binnen een tijdvak van één jaar. Hierdoor kan bij vormen van niet-continue overlast, zoals voetbalvandalisme, het bevel worden verspreid over meerdere (wedstrijd)dagen. Door een door de Tweede Kamer aangenomen amendement is dit tijdvak opgerekt naar twee jaren.
- De meldingsplicht hield voorheen in dat de betrokkene zich moest melden op bepaalde plaatsen (fysieke meldingsplicht). Het wetsvoorstel maakt het expliciet mogelijk om te melden vanaf bepaalde plaatsen, zodat de meldingsplicht ook met digitale middelen gehandhaafd kan worden (digitale meldingsplicht). Daarnaast is bij het melden in een andere gemeente niet langer noodzakelijk dat de betrokken burgemeesters hierover overeenstemming bereiken; een tijdige kennisgeving volstaat.

Daarnaast creëert de wet de mogelijkheid voor de rechter om een gebiedsgebod op te leggen aan een veroordeelde. Een gebiedsgebod houdt in dat de veroordeelde zich gedurende één of meer tijdvakken moet ophouden op een bepaalde plaats ('huisarrest'). Met deze uitbreiding wordt tegemoetgekomen aan de wens van het OM en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR). Deze maatregel zou volgens de MvT bijvoorbeeld doeltreffend en passend kunnen zijn in geval van vandalisme tijdens voetbalwedstrijden, Oud en Nieuw of bij uitgaansgeweld om verdere strafbare feiten in verschillende plaatsen te voorkomen.³⁶

Daarnaast maakt de wet het mogelijk om de rechterlijke vrijheidsbeperkende maatregelen – naast het gebiedsgebod ook een contactverbod, een gebiedsverbod of een meldingsplicht³⁷ – op te leggen voor een maximale duur van vijf jaar in plaats van twee jaar. Deze wijziging

³⁵ Zie *Kamerstukken II 2013/14*, 33 882, 6 en 7. In het oorspronkelijke wetsvoorstel was opgenomen dat bij algemene maatregel van bestuur wordt vastgelegd welke sancties als grondslag kunnen dienen. In de nota van wijziging is deze bepaling geschrapt. Deze bepaling zou geen toegevoegde waarde hebben, aangezien een burgemeester altijd zelf moet beoordelen of het gesanctioneerde gedrag voldoende grond is voor toepassing van art. 172a, eerste lid. Een opsomming, hetzij in de wet, hetzij in een AMVB, biedt geen extra waarborg, aldus de minister.

³⁶ *Kamerstukken II 2013/14*, 33 882, nr. 3, p. 13.

³⁷ Deze maatregelen zijn net als het gebiedsgebod neergelegd in artikel 38v van het Wetboek van Strafrecht, ingevoegd bij wet van 17 november 2011, Stb. 546.

werd eveneens noodzakelijk geacht vanwege de specifieke omstandigheden van voetbaloverlast, omdat hierbij geen sprake is van continue overlast, maar van overlast met een periodiek karakter.

Tijdens de consultatie bleek dat de meeste van de betrokkenen³⁸ overwegend positief waren over de voorgestelde wijzigingen. Zij hebben er onder meer op gewezen dat het wetsvoorstel goed aansluit bij de evaluatie en meenden dat hiermee de effectiviteit van de Wet MBVEO zou worden versterkt (onder andere het Nederlands Genootschap van Burgemeesters, de KNVB en de politie). Wel hebben verschillende partijen hun zorgen geuit over de zorgvuldigheid die burgemeesters hebben te betrachten bij het deugdelijk voorbereiden en motiveren van de maatregelen, mede met het oog op de beoordeling van het proportionaliteitsvereiste (de VNG, de Raad voor de rechtspraak en het College van procureurs-generaal).

Het wetsvoorstel is op 3 februari 2015 door de Tweede Kamer aangenomen. De Eerste Kamer stemde op 23 juni 2015 in met het voorstel, waarna de wet op 1 juli 2015 in werking trad.

2.5 Analyse

In deze paragraaf analyseren we de beleidstheorie van de Wet MBVEO. In de vorige paragrafen is gebleken dat de met de Wet MBVEO geïntroduceerde bestuursrechtelijke en stafrechtelijke instrumenten zich in de kern richten op twee problemen, namelijk ernstige wijkoverlast en – met name voetbalgerelateerde – openbare ordeverstoringen. Uit de beschrijving van de wetsgeschiedenis blijkt echter dat de wetgever deze instrumenten ook voor andere problemen bruikbaar achtte. De gedragsaanwijzingen die de officier kan opleggen zijn bijvoorbeeld ook bedoeld om slachtoffers van stalking te beschermen. In het volgende hoofdstuk wordt de beoogde werking van deze instrumenten meer in detail beschreven. In dat hoofdstuk vindt ook de beoordeling plaats of deze instrumenten logisch bijdragen aan de gestelde doelen.

Wat opvalt is dat in de wetsgeschiedenis beperkte empirische onderbouwing is aangetroffen over de aard en omvang van bovengeschetste problematiek die aanleiding vormde voor de Wet MBVEO in 2010. Signalen van lokale autoriteiten vormden de belangrijkste aanleiding om tot deze wet te komen. Zij gaven aan dat zij in toenemende mate te maken hadden met structurele ernstige overlast en voetbalvandalisme. Deze toename is niet cijfermatig onderbouwd; wel zijn in de MvT enkele voorbeelden van incidenten geschetst en is een beschrijving van de overlastproblematiek gegeven. Uit de Veiligheidsmonitor Rijk 2007, waarnaar in de MvT verwezen wordt, blijkt dat de indicator ‘overlast van groepen jongeren, overlast van dronken mensen op straat, drugsoverlast en lastigvallen van mensen op straat’ niet was afgenomen, maar stabiel is gebleven. Daarnaast liet de monitor zien dat in 2007 ruim tien procent van de inwoners overlast door groepen jongeren signaleert in de eigen woonbuurt, wat geen wezenlijke afwijking was van de percentages in 2005 en 2006. Deze cijfers bieden geen onderbouwing voor de stelling dat sprake is van een toename van overlastproblematiek. Over de omvang van voetbalvandalisme is in het geheel geen cijfermatige onderbouwing gegeven. Dit levert een complicatie op bij het beoordelen van de effecten van de wet, omdat geen goed zicht bestaat op wat de omvang van de overlastproblematiek destijds was. Hierbij speelt ook mee dat de wetgever niet onder woorden heeft gebracht tot welke afname van overlast de wet zou moeten leiden. De door de wetgever beoogde doelstellingen zijn niet geconcretiseerd en meetbaar gemaakt.

³⁸ De VNG, het Nederlands Genootschap van Burgemeesters, de BVO-burgemeesters, de Raad voor de Rechtspraak, de NVvR, het College van procureurs-generaal, de politie en de KNVB hebben hun standpunt kenbaar gemaakt.

De lokale autoriteiten stelden dat de veroorzakers met het huidige bestuurlijke en strafrechtelijke instrumentarium onvoldoende adequaat konden worden aangepakt, wat voor de ministers van VenJ en BZK – zowel bij de Wet MBVEO van 2010 als bij de aanscherping van 2015 – aanleiding vormde om burgemeesters en officieren van justitie van extra instrumenten te voorzien. De wetswijzigingen die in 2015 zijn aangebracht, vinden voor een belangrijk deel steun in het evaluatieonderzoek en de inspectie-monitoren, waaruit verschillende knelpunten met name ten aanzien van de aanpak van voetbalvandalisme naar voren waren gekomen. Indirect kan als een oorzaak voor het optreden van overlast worden aangeduid: de autoriteiten zouden niet stevig genoeg kunnen optreden en ongewenst gedrag kunnen sanctioneren, waardoor overlastplegers hiermee doorgaan. Dit is echter niet de enige oorzaak van het overlastgevend gedrag volgens de wetgever. In de MvT wordt namelijk ook het belang van hulpverlening genoemd om onderliggende individuele oorzaken aan te pakken, zoals verslaving of psychiatrische aandoeningen.

Interventiestrategieën

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bouwt voort op de reconstructie van de beleidstheorie in hoofdstuk 2. De Wet MBVEO introduceert zowel bestuursrechtelijke als strafrechtelijke instrumenten om ernstige overlast en openbare ordeverstoringen, waaronder rondom het voetbal, te bestrijden.

De burgemeester kan op basis van de artikelen 172a van de Gemw de volgende bevelen geven:

- Een gebiedsverbod (art. 172a lid 1 onder a)
- Een groepsverbod (art. 172a lid 1 onder b)
- Een meldingsplicht (art. 172a lid 1 onder c)

Bovendien kan hij op basis van artikel 172 b, lid 1 van de Gemw aan ouders van twaalfminners een zorgplicht opleggen.

De officier van justitie kan op basis van artikel 509hh, lid 2 van het Sv de volgende gedragsaanwijzingen geven:

- Een gebiedsverbod (onder a)
- Een contactverbod (onder b)
- Een meldingsplicht (onder c)
- Een hulpverleningsplicht (onder d)

Per afzonderlijk instrument – zoals zij sinds 2015 toegepast kunnen worden – wordt de beoogde toepassing en werking/interventiestrategie in kaart gebracht, zoals deze afgeleid kan worden uit de wetsgeschiedenis. Deze instrumenten worden aan de hand van de door Pawson en Tilley ontwikkelde ICMO-benadering (interventie-context-mechanisme-outcome)³⁹ in paragraaf 3.2 en 3.3 beschreven.

In paragraaf 3.4 behandelen we de overige juridische wijzigingen. Paragraaf 3.5 bevat een doelboom waarin de beleidsveronderstellingen en de relaties tussen deze gekozen instrumenten en de gestelde doelen schematisch zijn weergegeven. In deze paragraaf reflecteren we ook op de keuze voor deze instrumenten.

³⁹ R. Pawson en N. Tilley, *Realistic Evaluation*, Londen: Sage 1997.

3.2 Bestuursrechtelijke instrumenten

3.2.1. Algemeen

In deze paragraaf beschrijven we de interventiestrategieën van de bestuursrechtelijk instrumenten.

Een belangrijke kanttekening is dat de toepassingsvoorwaarden en doelgroepen van de instrumenten van artikel 172a van de Gemw veel onderlinge overlap vertonen. De wetgever heeft er namelijk (bewust) voor gekozen dat de burgemeester de maatregelen afstemt op de specifieke overlastsituatie en op de overlastgever. De wetgever verwacht van de burgemeester dat hij in concrete gevallen maatwerk levert. Daarnaast kunnen de beoogde doelen niet specifiek toegeschreven worden aan een van de instrumenten: zij kunnen (tezamen) bijdragen aan hetzelfde doel. Verder is het belangrijk te realiseren dat deze juridische instrumenten een aanvulling vormen op het eerder al bestaande instrumentarium en op andersoortig beleid.

Alle bestuursrechtelijke instrumenten delen een aantal kenmerken, waaronder de randvoorwaarden waaronder zij effectief toegepast kunnen worden en de beoogde effecten. Alle instrumenten hebben als beoogd doel verdere verstoring van de openbare orde te voorkomen ('bij ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde'). Deze bevoegdheden hebben aldus een situationeel karakter, ook al zijn ze gericht op individuen. Bovendien zijn de maatregelen van preventieve aard.⁴⁰ Deze maatregelen gelden voor een periode van ten hoogste drie maanden of voor ten hoogste negentig dagen binnen een tijdvak van twee jaar.

Daarnaast zijn enkele belangrijke randvoorwaarden aan te wijzen die van belang zijn bij een effectieve werking van het instrumentarium. Deze zijn ontleend aan de wetsgeschiedenis, het evaluatierapport en de inspectierapportages.

Ook zijn de doelgroepen van de 172a-bevelen, namelijk het gebiedsverbod, het groepsverbod en de meldingsplicht, identiek. Hierbij zijn vier doelgroepen te onderscheiden, waarbij de volgende criteria met name van belang zijn: herhaaldelijkheid en de mate van de verstoring (ernstig of niet). Dit betekent dat een persoon die eenmalig de openbare orde verstoort, waarbij deze verstoring niet ernstig is, niet behoort tot de doelgroep van deze maatregel. Het twaalfminnersbevel heeft een afwijkende doelgroep (zie subparagraaf 3.2.5).

TABEL 3.1: GEDEELDE KENMERKEN

Doelgroep gebieds- en groepsverbod en meldingsplicht (artikel 172a Gemw)	Een persoon die: <ol style="list-style-type: none"> individueel of in groepsverband de openbare orde ernstig heeft verstoord; of bij groepsgewijze ernstige verstoring van de openbare orde een leidende rol heeft gehad; of herhaaldelijk individueel of in groepsverband de openbare orde heeft verstoord; of herhaaldelijk bij groepsgewijze verstoring van de openbare orde een leidende rol heeft gehad.
Context/randvoorwaarden	Bij de inzet van het instrumentarium is het volgende van belang: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Bekendheid met het instrumentarium – de burgemeester moet een beeld hebben van de mogelijkheden die de Wet MBVEO hem biedt.

⁴⁰ Kamerstukken // 2007-2008, 31467, nr. 3, p. 23.

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gevoelde of ervaren meerwaarde – de burgemeester moet de indruk hebben dat de maatregelen – eventueel als onderdeel van een breder pakket – effectief zijn. <p>Bij de voorbereiding van de maatregel zijn de volgende randvoorwaarden van belang:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Informatiepositie – de burgemeester moet voldoende informatie ontvangen vanuit onder andere de politie, andere handhavers en ook derden zoals de KNVB en BVO's over wie overlast veroorzaken en waaruit deze overlast bestaat. ▪ Afstemming – de burgemeester en het OM stemmen waar nodig af welke (bestuurs- of strafrechtelijke) aanpak in casu het meest aangewezen is. ▪ Dossiervoering – het (gedocumenteerde) dossier dat de basis vormt voor de maatregel moet de rechterlijke toets kunnen doorstaan. De burgemeester moet aan de maatregel een belangenafweging ten grondslag leggen en deze deugdelijk kunnen motiveren. ▪ Tijd en capaciteit – er moet voldoende tijd en capaciteit beschikbaar zijn om de maatregel voor te bereiden. <p>Bij de uitvoering van de maatregel zijn de volgende randvoorwaarden van belang:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Voldoende en effectief toezicht – zo moeten handhavingspartners op de hoogte zijn aan wie een maatregel is opgelegd. Zo moet bijvoorbeeld daadwerkelijk rond deze gebieden gesurveilleerd worden op diens aanwezigheid. ▪ Effectieve handhaving – als geconstateerd wordt dat de betrokkene het bevel overtreedt, dan dient hij hiertoe vervolgd te worden (artikel 184 Sr). ▪ Integrale aanpak – naast deze maatregel is soms daarnaast noodzakelijk om andere civiel-, straf- en bestuursrechtelijke instrumenten in te zetten en/of hulpverlenings- en zorgtrajecten op te starten.
Beoogde effecten	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Voorkoming/beëindiging van ernstige (wijk)overlast ▪ Voorkoming/beëindiging van openbare ordeverstoringen, waaronder voetbalvandalisme ▪ Vergroting van de veiligheid in de samenleving (waaronder bij voetbalwedstrijden)

In de volgende subparagrafen gaan we in op het veronderstelde werkingsmechanisme van de afzonderlijke instrumenten/interventies.

3.2.2. Gebiedsverbod door de burgemeester

Doel van de wetgever is om met het gebiedsverbod te kunnen inspelen op de verplaatsing van voetbalvandalisme buiten (de omgeving van) het stadion. Daarnaast kan het gebiedsverbod zich richten op de plaatsen waar ernstige wijkoverlast plaatsvindt. Met het gebiedsverbod krijgt de overlastgever een verbod opgelegd om zich (al dan niet gedurende bepaalde tijdstippen) in een bepaalde straat of een gedeelte van een wijk te bevinden.

TABEL 3.2: GEBIEDSVERBOD DOOR DE BURGEMEESTER

Interventie	De overlastgever mag zich niet bevinden in (de omgeving van) bepaalde objecten of in bepaalde gebieden van de gemeente.
Doelgroep	Zie tabel 3.1 Gedeelde kenmerken
Context/ randvoorwaarden	Zie tabel 3.1 Gedeelde kenmerken
Mechanisme	Als een overlastgever zich niet mag bevinden op de plaats waarop hij overlast heeft gepleegd of soortgelijke plaatsen, dan zorgt dit ervoor dat hij minder in staat is/ in de verleiding komt om opnieuw overlast te veroorzaken.
Beoogde effecten	Zie tabel 3.1 Gedeelde kenmerken

3.2.3. Groepsverbod door de burgemeester

Het groepsverbod, opgelegd door de burgemeester, kent dezelfde doelen en toepassingsvoorwaarden als het gebiedsverbod uit de vorige subparagraaf. Het groepsverbod verschilt van het gebiedsverbod, omdat het zich nadrukkelijk richt op het voorkomen van (ongewenste/overlastgevende) groepsvorming. Bij een gebiedsverbod gaat het juist om de aanwezigheid op een bepaalde plaats, of dit nu in een groep is of niet.

Een groepsverbod houdt in dat een overlastgever zich niet zonder redelijk doel met meer dan drie personen in groepsverband mag ophouden in een bepaald deel of bepaalde delen van de gemeente op een voor het publiek toegankelijke plaats. Met een groepsverbod kan groepsvorming worden voorkomen door het opleggen van een dergelijk verbod aan een of meer personen van een groep die structureel de openbare orde verstoren of daarbij een leidende rol spelen. Dit bevel verschilt in die zin van het samenscholingsverbod dat in veel Algemene Plaatselijke Verordeningen (APV) is opgenomen, omdat die verboden een algemene werking hebben en gericht zijn op eenieder.

TABEL 3.3: GROEPSVERBOD DOOR DE BURGEMEESTER

Interventie	De overlastgever mag zich niet zonder redelijk doel begeven in bepaalde delen van de gemeente met meer dan drie andere personen.
Doelgroep	Zie tabel 3.1 Gedeelde kenmerken, met de volgende kanttekening: bij de inzet van dit instrument zal het – per definitie – in het merendeel gaan om personen die in groepsverband de openbare orde hebben verstoord.
Context/ randvoorwaarden	Zie tabel 3.1 Gedeelde kenmerken, met de volgende aanvulling: in aanvulling hierop is het bij de voorbereiding noodzakelijk dat voldoende zicht bestaat op de samenstelling van de overlastgevende groep.
Mechanisme	Als een overlastgever zich niet in een groep mag bevinden op de plaats waarop hij overlast heeft gepleegd of soortgelijke plaatsen, dan zorgt dit ervoor dat hij minder in staat is / in de verleiding komt om opnieuw overlast (in groepsverband) te veroorzaken.
Beoogde effecten	Zie tabel 3.1 Gedeelde kenmerken

3.2.4. Meldingsplicht door de burgemeester

De meldingsplicht, opgelegd door de burgemeester, heeft in belangrijke mate dezelfde doelen en veronderstelde werking als het gebiedsverbod. Een meldingsplicht houdt in dat de betrokkene zich op bepaalde tijdstippen meldt op of vanaf een bepaalde plaats (fysieke resp. digitale meldingsplicht), al dan niet in een andere gemeente. De meldingsplicht kan worden opgelegd als zelfstandige maatregel of in combinatie met een gebiedsverbod of groepsverbod (ter versterking van deze maatregelen). In geval van een meldingsplicht wordt de overlastge-

ver verplicht ergens te zijn, terwijl met een gebiedsverbod een persoon wordt verboden ergens te zijn. In die zin is de meldingsplicht, met name de fysieke variant, een zwaardere inbreuk op de bewegingsvrijheid dan het gebiedsverbod. In de MvT wordt hierover het volgende opgemerkt: “De meldingsplicht is daarmee een aanvulling op de werking van het gebiedsverbod en dient ter effectuering van het te bereiken doel, namelijk het herstel van de openbare orde en het voorkomen van verdere verstoreng daarvan op de concreet aangewezen locatie. Indien een gebiedsverbod wordt gecombineerd met een meldingsplicht worden aan de motivering uiteraard nog zwaardere eisen gesteld, met name voor wat betreft de proportionaliteit van het bevel.”⁴¹

TABEL 3.4: MELDINGSPLICHT DOOR DE BURGEMEESTER

Interventie	De overlastgever moet zich op bepaalde tijdstippen melden op of vanaf bepaalde plaatsen.
Doelgroep	Zie tabel 3.1 Gedeelde kenmerken
Context/ randvoorwaarden	Zie tabel 3.1 Gedeelde kenmerken. Daarnaast gelden de aanvullende randvoorwaarden voor de uitvoering van de maatregel: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Meldingscapaciteit, toezicht en handhaving: er moet een geschikte (voor de meldingsplichtige bereikbare) locatie, meestal een politiebureau, open zijn op het moment dat de meldingsplichtige zich moet melden, de politie moet de melding registreren en de politie moet bij niet-melden daar opvolging aan geven. ▪ In het verlengde hiervan: bij een intergemeentelijke meldingsplicht moet de burgemeester van de andere gemeente (tijdig) worden voorzien van voldoende informatie en vervolgens deze maatregel op zijn grondgebied tot uitvoering brengen. ▪ Technische faciliteiten – bij een digitale meldingsplicht moet er een meldingssysteem zijn dat voldoet aan de eisen van integriteit, haalbaarheid en uitvoerbaarheid.
Mechanisme	Als een overlastgever zich op de risicomomenten, bijvoorbeeld tijdens bepaalde voetbalwedstrijden of festiviteiten, meldt, dan kan hij zich dan niet ophouden op de plaats waar hij eerder overlast heeft veroorzaakt.
Beoogde effecten	Zie tabel 3.1 Gedeelde kenmerken

3.2.5. Bevel twaalfminners door de burgemeester

De burgemeester kan op basis van art. 172b Gemw opdragen ouders/verzorgers van een overlastveroorzakende twaalfminner om ervoor te zorgen dat hij/zij zich niet onbegeleid op bepaalde tijdstippen in de openbare ruimte ('avondklok') of op bepaalde plaatsen (vergelijkbaar met een gebiedsverbod) bevindt.

Volgens de toelichting op het amendement waarmee dit instrument in de wet is opgenomen wordt met het bevel 'direct geappelleerd aan de opvoedende en toezichthoudende taak [van ouders] en wordt een extra middel gecreëerd om de overlast te doen beëindigen.'⁴² Het bevel richt zich rechtstreeks tot de ouders/verzorgers en niet tot de twaalfminner zelf, omdat deze laatste niet strafrechtelijk vervolgd kan worden bij het niet naleven van het bevel.

Volgens de wetgever moet de begeleidingsplicht worden gezien in een breder systeem van maatregelen. In de praktijk zal bij deze groep twaalfminners ook vaak sprake zijn van opvoedings-, gedrags- en/of ontwikkelingsproblematiek.

⁴¹ Kamerstukken II 2007/08, 31467, nr. 3.

⁴² Kamerstukken II 2008/09, 31467, 15, p. 2.

TABEL 3.5: BEVEL TWAALFMINNERS

Interventie	Ouders/verzorgers moeten ervoor zorgen dat de overlastgevende twaalfminner zich niet op bepaalde tijdstippen in de openbare ruimte of op bepaalde plaatsen bevindt.
Doelgroep	<ol style="list-style-type: none"> 1. (indirect) twaalfminners die herhaaldelijk in groepsverband de openbare orde hebben verstoord 2. (direct) ouders of verzorgers van de doelgroep genoemd bij 1
Context/ randvoorwaarden	<p>Zie tabel 3.1. Daarnaast gelden de aanvullende randvoorwaarden voor de uitvoering van de maatregel:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Bredere aanpak – naast de maatregel kunnen ook zorg- en hulpverleningstrajecten noodzakelijk zijn om onderliggende problematiek aan te pakken. ▪ Om de maatregel effectief te laten zijn wordt verondersteld dat de ouder/verzorger voldoende (feitelijk) gezag heeft over de twaalfminner.
Mechanisme	Als ouders/verzorgers met een bevel aangesproken worden op hun opvoedende taak en verantwoordelijkheden, zal dat ertoe moeten leiden dat de twaalfminner zich niet langer op bepaalde plaatsen of tijdstippen in de openbare ruimte begeeft. Hierdoor heeft hij minder kans om overlast te veroorzaken.
Beoogde effecten	Zie tabel 3.1 Gedeelde kenmerken

3.3 Strafrechtelijke instrumenten

3.3.1 Inleiding

In deze paragraaf beschrijven we de interventiestrategieën van de strafrechtelijke instrumenten die de Wet MBVEO introduceerde. De Wet MBVEO (2010) riep voor de officier de bevoegdheid in het leven om een of meerdere gedragsaanwijzingen te geven aan een verdachte van een strafbaar feit (artikel 509hh Sr), namelijk een gebiedsverbod; een contactverbod; een meldingsplicht en hulpverleningsplicht. De wetwijziging uit 2015 voorzag daarnaast in een nieuw strafrechtelijk instrument, namelijk het opleggen van een gebiedsgebod als vrijheidsbeperkende maatregel door de rechter (artikel 38v Sr, lid 2 onder c Sr). In het vervolg van deze paragraaf staan we afzonderlijk stil bij deze instrumenten en hun beoogde werking/interventiestrategieën.

De doelen van deze verschillende gedragsaanwijzingen en de toepassingscriteria vertonen overlap, zowel onderling als met de bevelen van de burgemeester (zie tabel 3.6). Bovendien zijn deze instrumenten ook een aanvulling op al bestaande strafrechtelijke instrumenten, zoals voorwaarden bij schorsing van de voorlopige hechtenis of bij een voorwaardelijke straf.⁴³ Deze voorwaarden kunnen echter pas na de veroordeling ten uitvoer worden gelegd.

De gedragsaanwijzing blijft maximaal drie keer 90 dagen van kracht en wordt opgeheven, zodra het gewezen vonnis onherroepelijk is geworden. De gedragsaanwijzing kan door de rechter worden omgezet in een voorwaarde op basis van artikel 14a tot en met c Sr of in een rechterlijk gebieds- of contactverbod (artikel 38v Sr).⁴⁴

De doelgroep van de gedragsaanwijzing is ruimer dan bij burgemeestersbevel, omdat de officier van justitie ook een aanwijzing kan geven in geval van vrees voor belastend gedrag jegens

⁴³ *Kamerstukken II 2007/08, 31467, nr. 3, p. 28-30.*

⁴⁴ Wet rechterlijk gebieds- of contactverbod, Stb. 2011, 546.

personen (b) of voor gedrag dat herhaald gevaar oplevert voor goederen (c). Net als de burgemeester kan de officier een gedragsaanwijzing opleggen aan personen die de openbare orde ernstig hebben verstoord en waarbij grote vrees bestaat voor herhaling (a).

De doelgroep aan wie een gedragsaanwijzing opgelegd kan worden is aan de andere kant beperkter, omdat het enkel gaat om verdachten van strafbare feiten en dus niet om de overlastgever die niet is verdacht van strafbare feiten. In de toepassingscriteria vinden we net als bij het gebiedsverbod door de burgemeester bepaalde elementen terug, zoals de ernstige verstoring en de herhaaldelijkheid. Wanneer de officier een gebiedsverbod heeft opgelegd, mag de burgemeester niet ook een verbod voor hetzelfde gebied opleggen.

In algemene zin geldt een gedragsaanwijzing door de officier als een tijdelijke maatregel voorafgaand aan berechting, met als doel om acuut (herhaling van) overlast en strafbare feiten te voorkomen of het plegen van strafbare feiten te beëindigen in de periode tot aan voorgeleiding aan de strafrechter, als bijvoorbeeld voorlopige hechtenis niet mogelijk of wenselijk is. De bevoegdheid van de officier strekt tot strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde door de betrokken persoon te beletten nieuwe strafbare feiten te plegen: de bevoegdheid is preventief van aard. Deze bevoegdheid heeft een persoonsgericht karakter (vergelijk met het situationele karakter van de burgemeestersbevelen).⁴⁵

De context en randvoorwaarden waaronder de officier een gedragsaanwijzing oplegt, zijn gelijk aan die voor het opleggen van burgemeestersbevelen (zie tabel 3.1). Zo is de bekendheid met het instrument van belang, net als de door officieren gevoelde meerwaarde.

TABEL 3.6: GEDEELDE KENMERKEN

Doelgroep	<p>Een verdachte van een strafbaar feit:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) waardoor de openbare orde ernstig is verstoord en waarbij grote vrees bestaat voor herhaling; óf b) waarbij vrees bestaat voor ernstig belastend gedrag jegens personen; óf c) waarbij vrees bestaat voor gedrag dat herhaald gevaar voor goederen oplevert.
Context/ randvoorwaarden	<p>Bij de inzet van het instrumentarium is het volgende van belang:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Bekendheid met het instrumentarium – de officier moet een beeld hebben van de mogelijkheden die de Wet MBVEO hem biedt. ▪ Gevoelde of ervaren meerwaarde – de officier moet de indruk hebben dat de gedragsaanwijzingen – eventueel als onderdeel van een breder pakket – effectief zijn. <p>Bij de voorbereiding van de maatregel zijn de volgende randvoorwaarden van belang:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Informatiepositie – de officier moet voldoende informatie ontvangen vanuit onder andere de politie, andere handhavers en ook derden zoals de KNVB en BVO's over wie overlast veroorzaakt/veroorzaken en waaruit deze overlast bestaat. ▪ Afstemming – de officier en de burgemeester stemmen waar nodig af welke (bestuurs- of strafrechtelijke) aanpak in casu het meest aangewezen is.

⁴⁵ Kamerstukken II 2007/08, 31467, nr. 3, p. 23.

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dossiervoering – het (gedocumenteerde) dossier dat de basis vormt voor de maatregel moet de rechterlijke toets kunnen doorstaan. De officier moet deze maatregel deugdelijk kunnen motiveren. ▪ Tijd en capaciteit – er moet voldoende tijd en capaciteit beschikbaar zijn om de maatregel voor te bereiden. <p>Bij de uitvoering van de maatregel zijn de volgende randvoorwaarden van belang:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Voldoende en effectief toezicht – zo moeten handhavingpartners op de hoogte zijn aan wie een maatregel is opgelegd. Zo moet bijvoorbeeld daadwerkelijk rond deze gebieden gesurveilleerd worden op diens aanwezigheid. ▪ Effectieve handhaving – als geconstateerd wordt dat de betrokkene het bevel overtreedt, dan dient hij hiertoe vervolgd te worden (artikel 184 en 184a Sr). ▪ Integrale aanpak – naast deze maatregel is soms daarnaast noodzakelijk om andere civiel-, straf- en bestuursrechtelijke instrumenten in te zetten en/of hulpverlenings- en zorgtrajecten op te starten.
Beoogde effecten	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bescherming van goederen en personen ▪ Voorkoming van ernstig belastend gedrag tegen individuele personen ▪ Voorkoming/beëindiging van strafbare feiten, waaronder verstoringen van de openbare orde ▪ Vergroting van de veiligheid in de samenleving

3.3.2. Gebiedsverbod door de officier

Een gebiedsverbod houdt in dat een verdachte zich gedurende een bepaalde periode niet op een bepaalde plaats mag bevinden. ‘Een dergelijk straat- of gebiedsverbod kan bijvoorbeeld voorkomen dat de verdachte die zich schuldig maakt aan aanhoudend hinderlijk strafbaar gedrag in een bepaalde buurt, zich opnieuw in die buurt zal misdragen’, aldus de MvT.⁴⁶ Het kan ook een stadionverbod inhouden.

TABEL 3.7: GEBIEDSVERBOD DOOR DE OFFICIER

Interventie	De betrokkene mag zich niet op een bepaalde plaats bevinden.
Doelgroep	Zie tabel 3.6 Gedeelde kenmerken
Context/ randvoorwaarden	Zie tabel 3.6 Gedeelde kenmerken
Mechanisme	Als een verdachte niet op een bepaalde plaats mag zijn, kan hij daar ook niet (opnieuw) ernstige overlast veroorzaken en/of strafbare feiten plegen, zoals het lastigvallen van bepaalde personen of het vernielen van goederen.
Beoogde effecten	Zie tabel 3.6 Gedeelde kenmerken

3.3.3. Meldingsplicht door de officier

Net als de burgemeester kan de officier ook een meldingsplicht opleggen. De wet laat de ruimte om dit digitaal te doen. De wetwijziging uit 2015 heeft alleen betrekking op de meldingsplicht door de burgemeester.

⁴⁶ Kamerstukken II 2007/08, 31467, nr. 3, p. 19.

De interventiestrategie is bij de bestuursrechtelijke en de strafrechtelijke meldingsplicht nauwelijks gelijk. 'Indien de verdachte zich moet melden op het politiebureau, kan hij zich niet ophouden in het verboden gebied', aldus de MvT over deze laatste meldingsplicht.⁴⁷

TABEL 3.8: MELDINGSPLICHT DOOR DE OFFICIER

Interventie	De betrokkene moet zich voorafgaand aan berechting op bepaalde tijdstippen melden bij een opsporingsambtenaar.
Doelgroep	Zie tabel 3.6 Gedeelde kenmerken
Context/ randvoorwaarden	Zie tabel 3.6 Gedeelde kenmerken
Mechanisme	Als een overlastgever zich op de risicomomenten, bijvoorbeeld tijdens bepaalde voetbalwedstrijden of festiviteiten, moet melden, dan kan hij zich dan niet ophouden op de plaats waar hij eerder overlast heeft veroorzaakt.
Beoogde effecten	Zie tabel 3.6 Gedeelde kenmerken

3.3.4. Contactverbod door de officier

Het contactverbod door de officier houdt in dat een verdachte geen (digitaal) contact mag opnemen met een bepaald(e) persoon/personen. Deze maatregel is, zo blijkt uit de Kamerstukken, vooral ingegeven door de wens om slachtoffers en getuigen van strafbare feiten te beschermen tegen ernstig belastend gedrag van de verdachte, zoals stalking of intimidatie. In de MvT wordt opgemerkt dat 'het in de praktijk gebeurt dat een verdachte probeert het slachtoffer of een getuige te beïnvloeden door hem of haar aanhoudend lastig te vallen, te intimideren of te bedreigen.' Een gedragsaanwijzing kan in de gevallen waarin voorlopige hechtenis niet mogelijk of te zwaar is, uitkomst bieden.⁴⁸

Daarnaast noemt de MvT het contactverbod als een van de instrumenten die de officier kan opleggen om voetbalvandalisme te bestrijden. We vermoeden dat een contactverbod in dergelijke gevallen ervoor zou moeten zorgen dat hooligans onderling geen contact met elkaar kunnen opzoeken. Aan dit mechanisme is in de wetgeschiedenis niet expliciet aandacht besteed.

Volgens de MvT maakt een contactverbod een zwaardere inbreuk op de persoonlijke levenssfeer dan het gebiedsverbod en komt het daarom alleen in aanmerking in zwaarwegende gevallen, waarin de verdachte zich ernstig belastend gedraagt jegens een of meer bepaalde personen.⁴⁹ Dat neemt niet weg dat deze gedragsaanwijzing ook ingezet kan worden bij de overige doelgroepen (a- en c-grond).

De minister van VenJ erkende in de MvT dat een contactverbod moeilijk te handhaven is: 'contact kan immers op veel manieren plaatsvinden, door middel van telefoneren, aanbellen, langslopen enzovoort. Vaak zal overtreding van het verbod slechts vastgesteld kunnen worden door de persoon die erdoor beschermd wordt.' Hoe de overtreding om contact te zoeken met andere voetbalhooligans vastgesteld moet worden, wordt in de MvT niet aangegeven. Vanzelfsprekend leidt de handhaving van een dergelijk contactverbod tot nog meer praktische knelpunten; de medehooligan met wie de verdachte geen contact mag zoeken, zal overtreding van het verbod niet zelf melden bij de politie. Onduidelijk is in hoeverre de politie/de officier in een dergelijk geval bijvoorbeeld inzage kan vorderen in de telefoniegegevens van betrokkenen.

⁴⁷ Kamerstukken II 2007/08, 31467, 3 (MvT), p. 20.

⁴⁸ Kamerstukken II 2007/08, 31467, 3 (MvT), p. 10.

⁴⁹ Idem, p. 20.

TABEL 3.9: CONTACTVERBOD DOOR DE OFFICIER

Interventie	De betrokkene mag geen contact opnemen met (een) bepaald(e) persoon/personen.
Doelgroep	Zie tabel 3.6 Gedeelde kenmerken. Dit instrument zal naar verwachting met name ingezet worden bij de doelgroep onder b, namelijk verdachten waarbij vrees bestaat voor ernstig belastend gedrag jegens personen.
Context/ Randvoorwaarden	Zie tabel 3.6 Gedeelde kenmerken. Als aanvullende randvoorwaarde bij de uitvoering van de maatregel geldt dat voor effectief toezicht en effectieve handhaving oplossingen nodig zijn voor de hierboven beschreven praktische knelpunten bij het vaststellen van overtreding van een contactverbod (met name bij medehooligans) en het handhaven ervan.
Mechanismen	<ol style="list-style-type: none"> 1. Als een verdachte geen contact mag zoeken met bepaalde slachtoffers of getuigen, kan hij richting hen geen belastend gedrag vertonen. 2. Als een verdachte geen contact mag zoeken met andere overlastgevende personen, dan zorgt dit ervoor dat zij moeilijk of niet nieuwe groepsgewijze ordeverstoringen kunnen voorbereiden.
Beoogde effecten	Zie tabel 3.6 Gedeelde kenmerken

3.3.5. Hulpverleningsplicht door de officier

Tot slot kan de officier een verdachte verplichten zich te laten begeleiden bij hulpverlening die van invloed kan zijn op het plegen van strafbare feiten door deze verdachte. 'Het gaat hierbij niet om het starten van behandelingen, maar om het bevestigen van lopende contacten met hulpverleners, zoals de huisarts, het maatschappelijk werk of andere hulpverleners. Dit kan aan de orde zijn wanneer de verdachte daarmee al een aanvang heeft gemaakt, maar zijn afspraken ter zake niet nakomt.'⁵⁰ In de MvT wordt als voorbeeld een verdachte genoemd die verslaafd is aan drugs en al is gestart met een afkickprogramma. De gedragsaanwijzing kan dan inhouden dat de verdachte daadwerkelijk zijn deelname voortzet. De strekking van deze gedragsaanwijzing is dus beperkt.

Hoewel de MvT dit niet expliciet maakt, lijkt deze gedragsaanwijzing vooral bedoeld te zijn voor bijvoorbeeld wijkoverlast door (drugs)verslaafden, maar ook voor voetbalvandalisme. Uit onderzoek blijkt dat onder meer problemen met agressiebeheersing, alcohol en drugsgebruik eraan kunnen bijdragen dat mensen tot de hooligangroep gaan of blijven behoren⁵¹ – problemen die door de hulpverleningsplicht wellicht beter en duurzamer aan te pakken zijn. Daarnaast is verplichte voortzetting van hulpverlening bij ernstig belastend gedrag zoals stalking ook goed voorstelbaar.

TABEL 3.10: HULPVERLENINGSPLICHT DOOR DE OFFICIER

Interventie	De betrokkene moet zich laten begeleiden bij hulpverlening die van invloed kan zijn op het plegen van strafbare feiten.
Doelgroep	Zie tabel 3.6 Gedeelde kenmerken
Context/ randvoorwaarden	Zie tabel 3.6 Gedeelde kenmerken
Mechanisme	Als een verdachte verplicht wordt een lopend hulpverleningstraject voort te zetten/zich daarbij te laten begeleiden, is de kans op een succesvol verloop van de behandeling/hulpverlening hoger. Hiermee wordt voorkomen dat de betrokkene opnieuw strafbare feiten pleegt, belastend gedrag jegens personen vertoont of goederen vernielt.

⁵⁰ Kamerstukken II 2007/08, 31467, 3 (MvT), p. 20.

⁵¹ Kamerstukken II 2007/08, 31467, 3 (MvT), p. 5.

Beoogde effecten	Zie tabel 3.6 Gedeelde kenmerken
-------------------------	----------------------------------

3.3.6. Gebiedsgebod door de rechter

In aanvulling op de vrijheidsbeperkende maatregelen die de rechter op grond van artikel 38v Sr al tot zijn beschikking had ter voorkoming van strafbare feiten en beveiliging van de maatschappij – namelijk het gebiedsverbod, het contactverbod en de meldingsplicht⁵² –, kan de rechter sinds 1 juli 2015 met hetzelfde doel ook een gebiedsgebod opleggen. Zulke vrijheidsbeperkende maatregelen kunnen worden opgelegd bij een rechterlijke uitspraak, waarbij iemand wegens een strafbaar feit wordt veroordeeld, maar ook in gevallen waarin de rechter heeft bepaald dat geen straf wordt opgelegd.

Een gebiedsgebod houdt de verplichting voor een verdachte in om zich op een bepaalde plaats, zoals zijn huis, op te houden. Een gebiedsverbod daarentegen houdt juist in dat een betrokkene bepaalde plaatsen moet mijden. In de MvT wordt overwogen dat ‘zeker in gevallen waarin de betrokkene meerdere malen en in verschillende plaatsen of (uitgaans)gebieden strafbare feiten (geweld, vernielingen) heeft gepleegd, er een wens [kan] zijn om niet een gebiedsverbod, maar een gebiedsgebod op te leggen, om verdere strafbare feiten in verschillende plaatsen te voorkomen.’⁵³ De randvoorwaarden van dit instrument zijn identiek aan het bestuursrechtelijk en strafrechtelijk gebiedsverbod.

TABEL 3.11: GEBIEDSGEBOD DOOR DE RECHTER

Interventie	De verdachte moet verplicht op bepaalde momenten/perioden op een bepaalde locatie aanwezig zijn.
Doelgroep	<ol style="list-style-type: none"> 1. Een verdachte die wegens een strafbaar feit wordt veroordeeld 2. Een verdachte bij wie de rechter heeft bepaald dat geen straf zal worden opgelegd.
Context/ randvoorwaarden	Zie tabel 3.1 en 3.6.
Mechanisme	Als de betrokkene verplicht op een bepaalde plaats, zoals zijn huis, moet verblijven, dan kan hij niet elders (op verschillende plaatsen, bijvoorbeeld in het uitgaansleven en bij voetbalwedstrijden) strafbare feiten plegen, zoals vernielingen en geweld.
Beoogde effecten	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Voorkomen van strafbare feiten ▪ Vergroting van de veiligheid in de samenleving

Sinds 1 juli 2015 is daarnaast de maximumtermijn voor *alle* door de rechter op te leggen vrijheidsbeperkende maatregelen uit artikel 38v Sr verlengd van twee naar vijf jaar. Dit is mede gebeurd om notoire overlastplegers effectiever en harder te kunnen aanpakken, maar ook vanwege de specifieke omstandigheden van bepaalde vormen van overlast, waaronder voetbalvandalisme. Bij voetbaloverlast is geen sprake van continue overlast, zoals bij ernstige wijkoverlast, maar van overlast met een periodiek karakter (namelijk tijdens en rond de wedstrijden). Door de verlengde termijn van vijf jaar kan hiermee rekening worden gehouden.⁵⁴

⁵² Deze bevoegdheden zijn gebaseerd op de Wet rechterlijk gebieds- of contactverbod die op 1 april 2012 in werking trad. De rechter kan hiermee voortbouwen op een gedragsaanwijzing met eenzelfde vrijheidsbeperking die door de officier van justitie op grond van artikel 509 hh van het Sv opgelegd kan worden (zie *Kamerstukken II 2010/11*, 32 551, nr. 3, p. 2.)

⁵³ *Kamerstukken II 2013/14*, 33882, 3, p. 13.

⁵⁴ *Kamerstukken II 2007/08*, 31467, 3 (MvT), p. 15.

3.4 Overige juridische instrumenten

Naast de hierboven beschreven instrumenten omvat de Wet MBVEO (2010) eveneens een wijziging van het Wetboek van Strafrecht door twee nieuwe strafbepalingen toe te voegen:

- strafbaarstelling van het opzettelijk overtreden van een gedragsaanwijzing gericht op het beschermen van personen (artikel 184a Sr).
- strafbaarstelling van het verschaffen van gelegenheid, middelen of inlichtingen tot het plegen van geweld tegen personen of goederen (artikel 141a Sr);

De eerste strafbepaling is met name bedoeld om de door de officier gegeven gedragsaanwijzingen effectief te laten zijn. Deze strafbaarstelling geldt echter alleen voor gedragsaanwijzingen die gegeven zijn aan één specifieke doelgroep, namelijk verdachten waarbij vrees bestaat voor ernstig belastend gedrag jegens een persoon of personen (b-grond), en dus niet aan verdachten waardoor de openbare orde ernstig is verstoord (a-grond) of waarbij vrees bestaat voor gedrag dat herhaald gevaar voor goederen oplevert (c-grond).

De tweede strafbepaling die bij amendement in de wet is opgenomen, heeft een eigenstandig karakter.⁵⁵ In de toelichting van het amendement is aangegeven dat het doel van het artikel is om opsporing van de hiervoor genoemde gedragingen in een vroeg stadium mogelijk te maken. Politie en OM kunnen op basis van een verdenking van deze gedragingen tot opsporing overgaan. Zij hoeven geen informatie te hebben over fysieke voorbereidende activiteiten, zoals het voorhanden hebben van voorwerpen die zijn bestemd tot het begaan van het misdrijf.⁵⁶

Tijdens de behandeling in de Eerste Kamer is een voorbeeld gegeven van toepassing van het artikel, waaruit blijkt dat de toepassing van dit artikel betrekking kan hebben op de aanpak van voetbalvandalisme.

‘Openlijke geweldpleging door voetbalvandalen wordt vaak voorafgegaan door afspraken tussen groepen voetbalvandalen. Kort van tevoren wordt door middel van bijvoorbeeld de verzending van SMS-berichten opgeroepen tot het plegen van openlijke geweldpleging op een bepaalde plaats en een bepaald tijdstip. Onder de voorgestelde strafbepaling van art. 141a Sr kunnen dergelijke berichten, maar ook de eraan voorafgaande telefonische afspraken of afspraken op websites, een misdrijf opleveren omdat het kan gaan om het ‘opzettelijk gelegenheid, middelen of inlichtingen’ verschaffen ‘tot het plegen van geweld tegen personen of goederen’. Op grond van art. 141a Sr is dit gedrag strafbaar, ook als het geweld achterwege is gebleven.’⁵⁷

3.5 Vergelijking en doelboom

In deze paragraaf vergelijken we de verschillende instrumenten van de Wet MBVEO en presenteren we mede op basis van de bevindingen in hoofdstuk 2 de doelboom waarmee grafisch wordt weergegeven hoe de met de Wet MBVEO geïntroduceerde instrumenten bijdragen aan de door de wetgever beoogde doelen.

⁵⁵ *Kamerstukken II 2008/09, 31467, 23.*

⁵⁶ *Idem.*

⁵⁷ *Kamerstukken I 2009/10, 31467, C, p. 9.*

Uit de voorgaande beschrijving volgt dat de Wet MBVEO de burgemeester en de officier van justitie voor een deel dezelfde instrumenten toekent. Ook de strafrechter is bevoegd tot het opleggen van een aantal van deze interventies.

TABEL 3.12: VERGELIJKING INSTRUMENTEN

	Burgemeester	Officier van justitie	Strafrechter
Gebiedsverbod	JA	JA	JA*
Groepsverbod	JA	JA	NEE
Meldingsplicht	JA	JA	JA*
Bevel twaalfminners	JA	NEE	NEE
Contactverbod	NEE	JA	JA*
Hulpverleningsplicht	NEE	JA	NEE
Gebiedsgebod	NEE	NEE	JA

* Op grond van de Wet rechterlijk gebieds- of contactverbod.

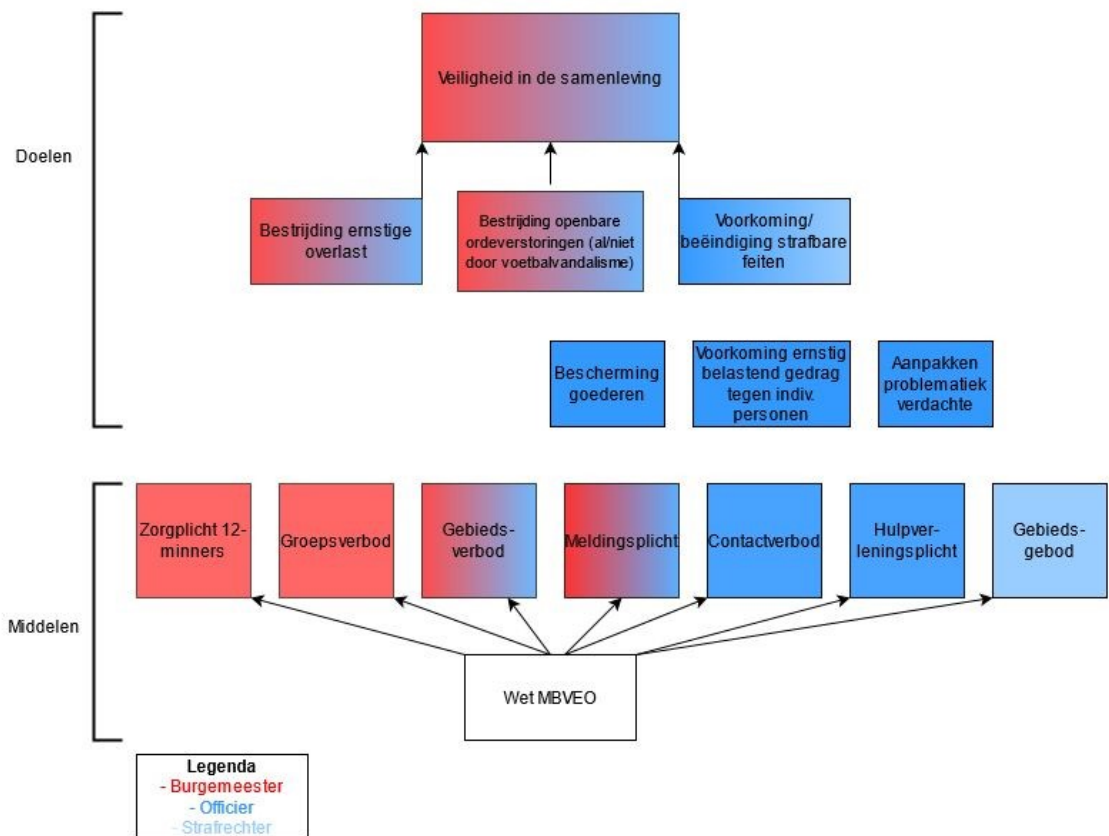
Deze maatregelen kunnen niet naast elkaar opgelegd worden. Een rechterlijke uitspraak zorgt ervoor dat de gedragsaanwijzing van de officier zijn werking verliest. Bovendien kan de burgemeester geen bevel geven, als de officier eenzelfde maatregel heeft opgelegd (zie artikel 172a lid 5 Gemw). De wet regelt niets over verhouding tussen een rechterlijke gebiedsverbod en een burgemeestersbevel. Ook is niet geregeld wat er gebeurt als de burgemeester al een bevel heeft gegeven en de officier doet hetzelfde en deze het bevel vervolgens intrekt. In de MvT is niet expliciet gemaakt waarom bepaalde functionarissen de instrumenten juist wel of juist niet mogen inzetten.

De vergelijking van de doelgroepen leert dat er sprake is van een behoorlijke overlap bij de burgemeestersbevelen en de gedragsaanwijzingen. Bij de burgemeester ligt de nadruk logischerwijs op verstoringen van de openbare orde. Een burgemeestersbevel heeft een situatoneel karakter. De officier heeft een bredere verantwoordelijkheid, waardoor ook personen die zich ernstig belastend gedragen jegens personen of een herhaald gevaar voor goederen opleveren onder de doelgroep vallen. Bij de strafrechtelijke maatregelen gaat het – per definitie – om verdachten van strafbare feiten. Bij de bestuursrechtelijke maatregelen hoeft daarvoor geen sprake te zijn. De gedragsaanwijzing heeft een persoonsgericht karakter.

Bijzondere doelgroep zijn de twaalfminners bij wie via een U-bocht maatregelen ingezet kunnen worden om overlast te bestrijden. Omdat zij niet strafrechtelijk vervolgd en berecht kunnen worden, is bij deze doelgroep geen rol weggelegd voor de officier van justitie of strafrechter.

Zowel de burgemeestersbevelen als de gedragsaanwijzingen zijn preventief van aard. Hun beoogde effecten betreffen het voorkomen van nieuwe strafbare feiten of nieuwe openbare ordeverstoringen. Bovendien geldt dat bij de toepassing sprake moet zijn van maatwerk, wat betekent dat de keuze voor de verschillende bestuursrechtelijke of strafrechtelijke instrumenten toegesneden moet worden op de individuele situatie. Alle instrumenten beogen tot op zekere hoogte bij te dragen aan al deze doelen, waarbij sommige (sub)doelen meer rechtstreeks aan een instrument te koppelen zijn (zoals het aanpakken van de problematiek van de verdachte aan de hulpverleningsplicht). De onderstaande doelboom illustreert dit grafisch.

FIGUUR 3.13: DOELBOOM



3.6 Implicaties voor het empirisch onderzoek

Uit hoofdstuk 2 en 3 volgt dat de aanleiding van de Wet MBVEO lag in signalen van lokale autoriteiten over een toename aan structurele ernstige (wijk)overlast en voetbalvandalisme. De Wet MBVEO had – zo blijkt uit bovenstaande doelboom – als doelen om ernstige overlast en openbare ordeverstoringen te bestrijden en te voorkomen en strafbare feiten te voorkomen en te beëindigen. De kern van de Wet MBVEO is de introductie van verschillende typen burgemeestersbevelen en gedragsaanwijzingen door officieren van justitie. Tegelijkertijd introduceerden de Wet MBVEO en de wijziging in 2015 andere instrumenten. De werking van deze instrumenten in de praktijk valt buiten de reikwijdte van dit evaluatieonderzoek. De focus ligt op de burgemeestersbevelen en de gedragsaanwijzingen. Hieronder leggen we deze afbakening nader uit.

De strafbaarstelling van het treffen van voorbereidende handelingen

Deze strafbepaling heeft niet alleen betrekking op de aanpak van voetbalvandalisme en/of wijkoverlast, maar ook (hoofdzakelijk) op andere vormen van geweld tegen personen of goederen. Daarom hebben we besloten om de toepassing van deze bepaling/dit instrument niet uitgebreid mee te nemen in de evaluatie.

Gebiedsgebod door de strafrechter

Hierboven is vastgesteld dat het gebiedsgebod dat de strafrechter sinds 2015 kan opleggen, een vreemde eend in de bijt is. Sinds 2012 kan hij als maatregel ook al een gebiedsverbod, contactverbod en meldingsplicht opleggen. Dit gebeurt alleen niet op grond van de Wet MBVEO, maar op grond van de op 1 april 2012 in werking getreden Wet rechterlijk contact-

en gebiedsverbod. Dit betekent dat onze wetsevaluatie strikt genomen alleen in kan gaan op de oplegging van het gebiedsgebod, maar niet op de andere vrijheidsbeperkende maatregelen die door de rechter op grond van artikel 38v Sr kunnen worden opgelegd. Daarom hebben we besloten het rechterlijk gebiedsgebod buiten beschouwing te laten in het kader van dit onderzoek.

Bestrijding van voetbalvandalisme en ernstige wijkoverlast versus bescherming van individuele personen

De doelboom laat zien dat enkele (neven)doelen zijn geformuleerd die een minder kenbare relatie kennen met de aanleiding van de wet en de hogere doelen van de wet (bestrijding van wijkoverlast en voetbalvandalisme en daarmee vergroting van de veiligheid in de samenleving). In het bijzonder gaat het hierbij om de doelen 'aanpak van de problematiek van de verdachte' en 'bescherming van (individuele) personen'.

In het verlengde geldt dat het instrument 'contactverbod' er met name voor bedoeld lijkt te zijn om (stalkings)slachtoffers te beschermen, hoewel deze ook net als de andere gedragsaanwijzingen ingezet kan worden bij de bestrijding van voetbalvandalisme en ernstige wijkoverlast/openbare-ordeverstoringen.. Daarom hebben we bij de bestudering van de inzet van de verschillende instrumenten de nadruk gelegd op de relatie met de genoemde hogere doelen (wijkoverlast/voetbalvandalisme), waar de wet in de kern om draait.

De Wet MBVEO in cijfers

4.1 Mate van toepassing van de Wet MBVEO

4.1.1. Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de toepassing door burgemeesters van de bevoegdheid om maatregelen op te leggen op grond van de Wet MBVEO. Daarbij wordt gekeken naar de inzet van de verschillende typen maatregelen, de omstandigheden waaronder die instrumenten worden ingezet en voor welke doelgroepen dat het geval is, en de effectiviteit van de maatregelen.

De bevindingen van deze paragraaf zijn gebaseerd op twee groepen respondenten. De eerste groep respondenten (groep 1) van N=156 is de groep die de volledige enquête heeft ingevuld. De tweede groep (groep 2) van N=100 heeft alleen naderhand antwoord gegeven op de vraag of de gemeente in de periode 2018 – 2019 het gebiedsverbod of andere maatregelen op grond van de Wet MBVEO heeft toegepast en zo ja, hoeveel keer. Zoals in paragraaf 1.3.4 is toegelicht is gekeken in hoeverre deze groepen op bepaalde kenmerken met elkaar overeen komen. Bij de groep die de volledige enquête heeft ingevuld, is de verhouding tussen gemeenten die de wet MBVEO wel en niet hebben toegepast nagenoeg hetzelfde als bij de groep die alleen een aantal concrete vragen heeft beantwoord (verschil van 2 procentpunt). Daarnaast zijn de gemeenten in beide groepen verdeeld over 4 categorieën gemeentegrootte. Daaruit blijkt dat de verdeling over deze categorieën tussen de twee groepen nagenoeg hetzelfde is met slechts in twee categorieën een verschil van 1 procentpunt.⁵⁸

4.1.2. Gemeenten die de wet toepassen

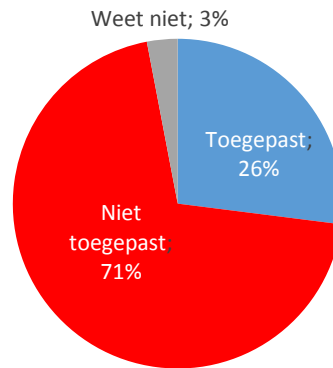
In de enquête (groep 1, N=156) is gevraagd of gemeenten in de periode 2015 – 2019 de Wet MBVEO hebben toegepast. Daarop antwoordt 27% bevestigend.

Vervolgens is gevraagd hoeveel gemeenten uit groep 1 en groep 2 in de periode 2018 – 2019 Wet MBVEO hebben toegepast en hoe vaak. Bij de vraag *hoe vaak* gemeenten de wet hebben toegepast, is gekozen om dat alleen voor de jaren 2018 en 2019 te vragen omdat verder terugkijken zou kunnen leiden tot minder nauwkeurige resultaten. Op de vraag of en hoe vaak

⁵⁸ Zie voor een uitgebreide verantwoording paragraaf 1.3.3 en 1.3.4.

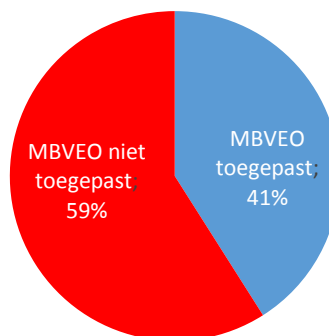
gemeenten in 2018 en 2019 de Wet MBVEO hebben toegepast hebben 256 gemeenten gereageerd. Daaruit blijkt dat in de jaren 2018-2019 26% van de gemeenten de wet een of meer keer hebben toegepast. Hoe vaak de wet is toegepast, staat beschreven in paragraaf 4.2.

FIGUUR 4.1: GEMEENTEN DIE DE WET MBVEO HEBBEN TOEGEPAST IN DE PERIODE 2018-2019 N=256



Vervolgens kan de relatie worden gelegd of er sprake is van ernstige/herhaaldelijke overlast in een gemeente en of dan ook de Wet MBVEO wordt toegepast. Aan de groep die alle enquêtevragen hebben ingevuld (n=156), is de vraag gesteld of zij in hun gemeente in de periode 2015 – 2019 te maken hebben gehad met ernstige of herhaaldelijke overlast. Daarop antwoordt 54% van de gemeenten dat daarvan sprake is. Vervolgens is gekeken naar hoeveel van die gemeenten de Wet MBVEO hebben toegepast in de periode 2015 - 2019. Zoals in figuur 4.2 is weergegeven blijkt dat 41% van de gemeenten die te maken hebben met ernstige/herhaaldelijke overlast, de Wet MBVEO heeft toegepast. 59% van de gemeenten die te maken hebben met ernstige/herhaaldelijke overlast, heeft de Wet MBVEO niet toegepast.

FIGUUR 4.2: GEMEENTEN MET ERNSTIGE OF HERHAALDELIJKE OVERLAST IN DE PERIODE 2015-2019 N=85⁵⁹



Vervolgens is gekeken naar welke categorie gemeenten de Wet MBVEO toepast. Zijn dat vooral grote gemeenten of passen kleine gemeenten de wet ook toe? De gemeenten die betrokken zijn bij dit onderzoek, zijn gecategoriseerd naar gemeentegrootte. De indeling is weergegeven in onderstaande tabel 4.3.

⁵⁹ Indien geprint in zwart-wit: eerste blokje in de legenda is steeds het eerste part met de klok mee.

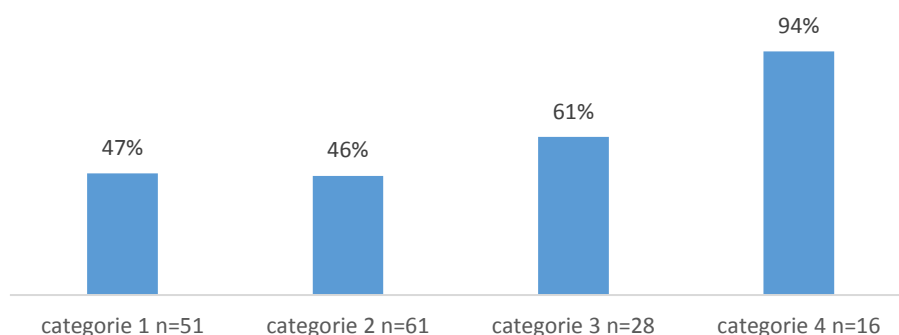
In onderstaande tabel is weergegeven hoeveel gemeenten per categorie vertegenwoordigd zijn in dit onderzoek en welk percentage dat is van het totaal aantal gemeenten in de betreffende categorie. Wanneer de non-respons gemeenten ook aan het onderzoek zouden deelnemen, zou – zoals uit de laatste kolom blijkt – de verdeling tussen de categorieën nagenoeg hetzelfde zijn.

TABEL 4.3: CATEGORISERING NAAR GEMEENTEGROOTTE

	AANTAL INWONERS	AANTAL GEMEENTEN IN ONDERZOEK	% VAN GEMEENTEN IN ONDERZOEK IN DEZE CATEGORIE	% VAN ALLE NEDERLANDSE GEMEENTEN IN DEZE CATEGORIE
Categorie 1	< 25.000	94	37%	37%
Categorie 2	25.000 – 50.000	95	37%	38%
Categorie 3	50.000 – 100.000	40	15%	16%
Categorie 4	100.000 >	27	11%	10%

Op basis van bovenstaande categorisering is gekeken welk percentage gemeenten te maken heeft met ernstige/herhaaldelijke overlast.

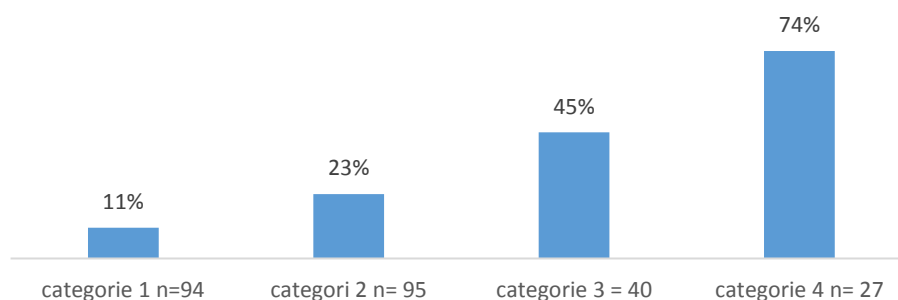
FIGUUR 4.4: PERCENTAGE GEMEENTEN PER CATEGORIE GEMEENTEGROOTTE WAAR SPRAKE IS VAN ERNSTIGE OF HERHAALDELIJKE OVERLAST IN DE PERIODE 2015-2019⁶⁰



Uit figuur 4.4 blijkt dat in bijna de helft van de gemeenten in categorie 1 en 2 (47%, 46 %) (0 – 25.000 en 25.000 – 50.000) sprake is van ernstige/herhaaldelijke overlast. Voor categorie 3 (50.000 – 100.000) geldt dat in meer dan de helft (61%) daarvan sprake is en voor categorie 4 (> 100.000) geldt dat in bijna alle gemeenten (94%) sprake is van ernstige/herhaaldelijke overlast.

Vervolgens is gekeken welk percentage gemeenten per categorie de Wet MBVEO in de periode 2015 – 2019 heeft toegepast. Uit onderstaande figuur 4.5 valt af te leiden dat de wet relatief het vaakst wordt ingezet door gemeenten uit categorie 4. Van die categorie (100.000-plus gemeenten) past 74% de wet toe. Van de kleinste gemeenten (tot 25.000 inwoners) past slechts 11% de wet toe.

⁶⁰ In deze grafiek is per staaf de n vermeld omdat deze vraag alleen beantwoord is voor de groep die de enquête heeft ingevuld. De groep die alleen een aantal vragen heeft beantwoord over het aantal opgelegde maatregelen is hier niet in meegenomen.

FIGUUR 4.5: TOEPASSING WET MBVEO PER GEMEENTECATEGORIE IN DE PERIODE 2018-2019 N=256

Wanneer de resultaten van figuur 4.4 en 4.5 met elkaar worden vergeleken, kan de volgende conclusie worden getrokken. 47 procent van de gemeenten in categorie 1 heeft te maken met ernstige/herhaaldelijke overlast terwijl maar 11 procent van de gemeenten uit die categorie de Wet MBVEO toepast. Bij de overige categorieën gemeentegrootte is hierin steeds een verschil te zien van rond de twintig procentpunten. Dit betekent dat in een aantal gemeenten de wet niet wordt toegepast terwijl dit gezien de mate en ernst van de overlast wel zou kunnen.

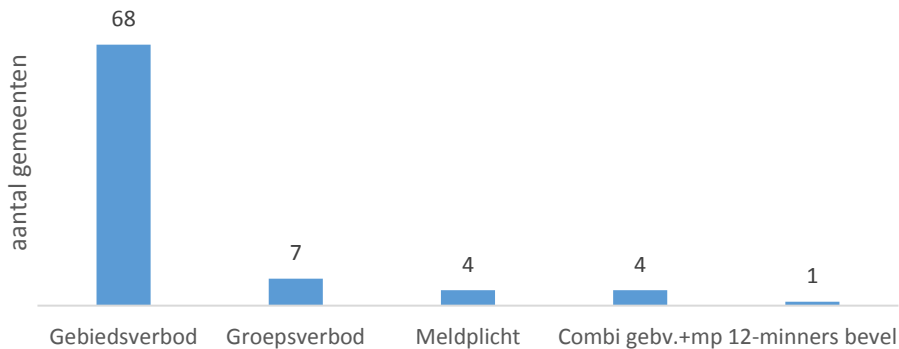
4.2 Toepassing van het gebiedsverbod

Aan gemeenten die de Wet MBVEO toepassen, is gevraagd welke *typen* maatregelen zij hebben ingezet. Daarbij kan op basis van onderstaande figuur 4.6 worden vastgesteld dat gemeenten die de Wet MBVEO toepassen, haast uitsluitend gebruikmaken van het gebiedsverbod.

TABEL 4.6. AANTAL GEMEENTEN EN OPGELEGDE GEBIEDSVERBODEN

	Aantal gemeenten dat gebiedsverbod heeft toegepast	Totaal aantal gebiedsverboden
2018	50	289
2019	48	387

In 2018 hebben 50 gemeenten tezamen 289 gebiedsverboden opgelegd. In 2019 hebben 48 gemeenten tezamen 387 gebiedsverboden opgelegd.

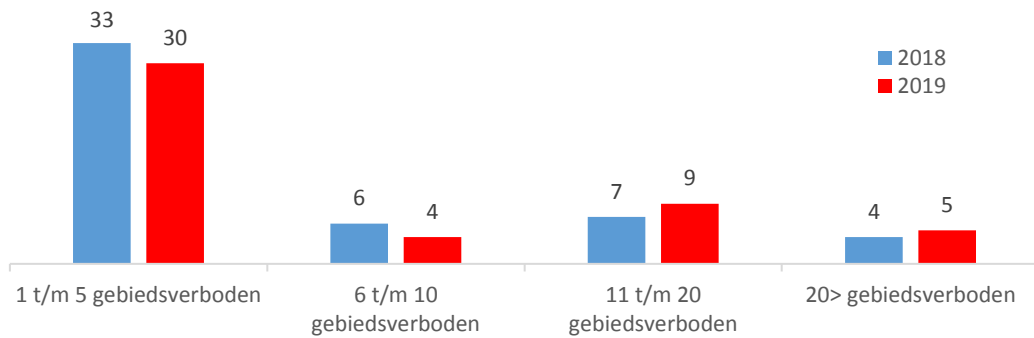
FIGUUR 4.7: AANTAL GEMEENTEN DAT EEN TYPE MAATREGEL HEEFT INGEZET IN DE PERIODE 2018 – 2019 N=256 (MEERDERE ANTWOORDEN MOGELIJK)

Figuur 4.7 laat zien dat in de periode 2018 – 2019 68 gemeenten het gebiedsverbod hebben toegepast. De overige instrumenten die de Wet MBVEO biedt, zijn door veel minder gemeenten ingezet. Uit de casestudy's komt eenzelfde beeld naar voren. Ook in de casestudygemeenten worden namelijk nagenoeg alleen gebiedsverboden opgelegd op grond van de Wet MBVEO. De overige maatregelen worden zelden tot nooit ingezet. Uit de gesprekken blijkt dat gemeenten het gebiedsverbod het meest aangewezen instrument vinden dat de Wet MBVEO biedt om overlast aan te pakken. In een enkel geval is een meldingsplicht of een gebiedsverbod in combinatie met een meldingsplicht opgelegd.

Omdat uit zowel de enquête als uit de casestudy's blijkt dat gemeenten haast uitsluitend gebruikmaken van het gebiedsverbod, staat deze maatregel centraal in de rest van dit hoofdstuk. Aan het eind van dit hoofdstuk zullen ook de andere maatregelen besproken worden en de redenen waarom gemeenten deze typen maatregelen weinig inzetten.

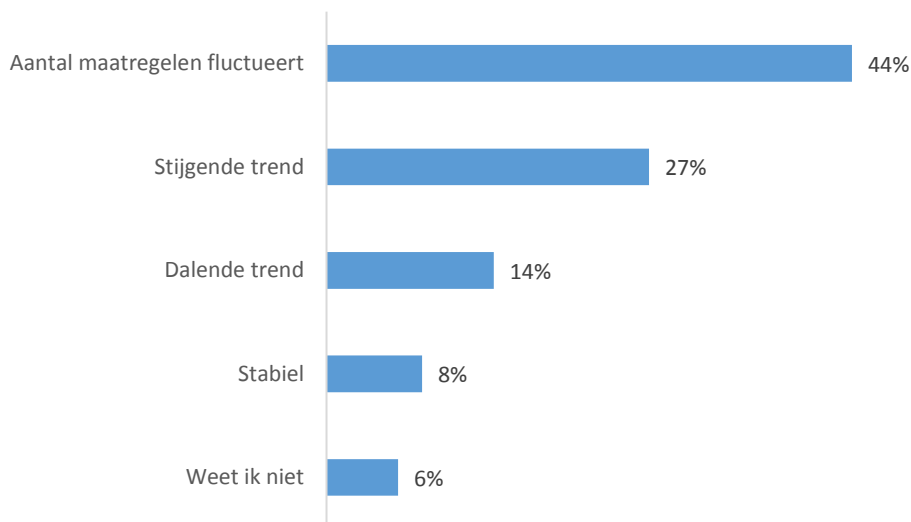
Aan gemeenten die in de enquête aangeven het gebiedsverbod toe te passen, is gevraagd naar de mate van inzet van dit instrument. Daarbij is alleen gevraagd naar de aantallen gebiedsverboden in 2018 en 2019 omdat verder terugkijken waarschijnlijk een te grote inspanning zou vragen van de respondent en de antwoorden ook onbetrouwbaarder worden naarmate de inzet van de instrumenten langer geleden is.

Onderstaande figuur 4.8 laat zien dat veruit de meeste gemeenten die het gebiedsverbod toepassen, dit jaarlijks in beperkte mate doen: 1 tot 5 keer per jaar. Het aantal gemeenten dat het gebiedsverbod jaarlijks veelvuldig toepast – twintig keer of meer – is beperkt. De gemeenten die in 2018 en/of in 2019 twintig of meer gebiedsverboden hebben opgelegd zijn Rotterdam, Den Haag, Breda, Zwolle, Emmen, Den Bosch, Leeuwarden, Sittard-Geleen en Oss.

FIGUUR 4.8: AANTAL GEMEENTEN PER CATEGORIE OPGELEGDE GEBIEDSVERBODEN IN 2018 EN 2019

Figuur 4.7 laat zien dat 68 gemeenten in 2018 *en/of* in 2019 een of meerdere gebiedsverboden hebben opgelegd. Uit figuur 4.8 blijkt dat in 2018 er 50 gemeenten waren die een of meer gebiedsverboden hebben opgelegd. In 2019 waren dat er 48 (optelsom van de staven).

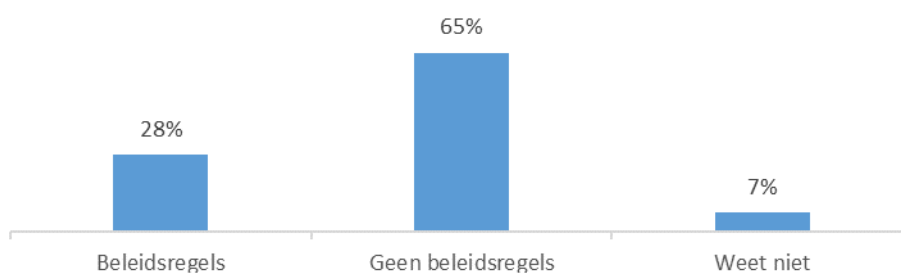
Aan gemeenten die de volledige enquête hebben ingevuld en die het gebiedsverbod hebben toegepast, is gevraagd of zij in de periode 2015 – 2019 een ontwikkeling zien in de mate waarin het instrument is toegepast in hun gemeente. Daarbij is gevraagd of daarin een stijgende trend, dalende trend is te zien of dat het aantal opgelegde gebiedsverboden fluctueert. De resultaten staan hieronder weergegeven in figuur 4.9.

FIGUUR 4.9: ONTWIKKELING IN HET AANTAL OPGELEGDE GEBIEDSVERBODEN N=36

Uit figuur 4.9 blijkt er geen duidelijke lijn in de mate van toepassing van de wet. Bijna de helft van de gemeenten geeft aan dat het aantal opgelegde maatregelen per jaar fluctueert.

4.3 Beleid

Deze paragraaf gaat in op het beleid dat gemeenten geformuleerd hebben voor de toepassing van de Wet MBVEO. We beginnen met een aantal kwantitatieve bevindingen uit de enquête. Zo blijkt uit de enquête dat de meeste gemeenten geen beleid(sregels) hebben geformuleerd. Slechts 28 procent van alle gemeenten heeft dat gedaan.

FIGUUR 4.10: GEMEENTEN MET BELEIDSREGELS OVER DE TOEPASSING VAN DE WET MBVEO N=156

Vervolgens hebben we gekeken of er een verband is tussen het toepassen van de wet en het wel of niet hebben van beleid. Het blijkt dat 40 procent van de gemeenten die beleid hebben geformuleerd over de toepassing van de Wet MBVEO, de wet in de periode 2015 – 2019 ook daadwerkelijk heeft toegepast.

TABEL 4.11: GEMEENTEN MET BELEIDSREGELS WET MBVEO IN DE PERIODE 2015 – 2019 N=44

	Wet toegepast	Wet niet toegepast
Gemeenten met beleidsregels	40%	60%

De kans dat een gemeente de wet toepast, is 26% (zie figuur 4.1). Als dat een gemeente is met beleidsregels, stijgt die kans tot 40%

Omgekeerd is ook interessant of de gemeenten die de wet in de periode 2015 – 2019 wél hebben toegepast, ook beleid hebben. Dan blijkt dat 62 procent van die gemeenten die wet MBVEO heeft toegepast. Dat is dus fors meer dan de 28 procent van alle gemeenten die beleid hebben op het gebied van de Wet MBVEO (zie figuur 4.10).

TABEL 4.12: GEMEENTEN DIE DE WET HEBBEN TOEGEPAST IN DE PERIODE 2015 – 2019 N=40

	Wel beleidsregels	Geen beleidsregels
Gemeenten die de wet hebben toegepast	62%	38%

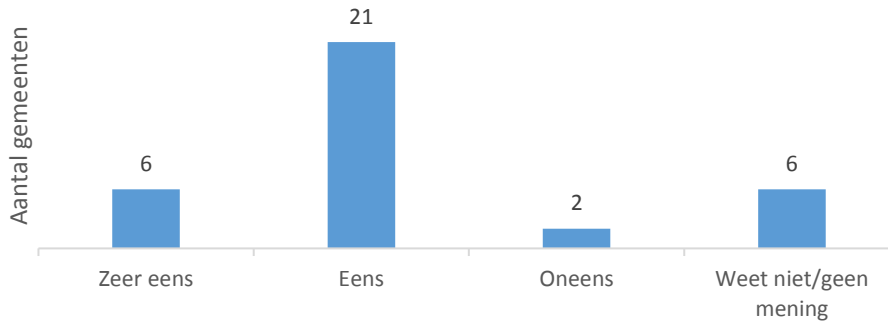
Concluderend kan op basis van de tabellen 4.11 en 4.12 worden gezegd dat gemeenten met beleid de wet vaker toepassen dan gemiddeld en dat gemeenten die de wet toepassen, vaker dan gemiddeld beleid hebben. Daarbij dient nog te worden opgemerkt dat het geen verplichting is om beleid te hebben met betrekking tot de Wet MBVEO om de wet toe te kunnen passen.

4.4 Effectiviteit van het gebiedsverbod

Deze paragraaf betreft de effectiviteit van het gebiedsverbod. Omdat die effectiviteit nergens structureel wordt onderzocht, blijft deze paragraaf beperkt tot subjectieve ervaringen. Figuur 4.13 geeft een overzicht van antwoorden op de vraag of de toepassing van het gebiedsverbod op grond van de Wet MBVEO leidt tot minder ernstige en/of herhaaldelijke overlast. De figuur is gebaseerd op slechts 35 gevallen. De achtergrond hiervan is dat de vraag naar de effectiviteit alleen is gesteld aan respondenten die aangeven dat in hun gemeente een gebiedsverbod op grond van de Wet MBVEO. Het overzicht in de figuur is daarom slechts indicatief. In 27 van

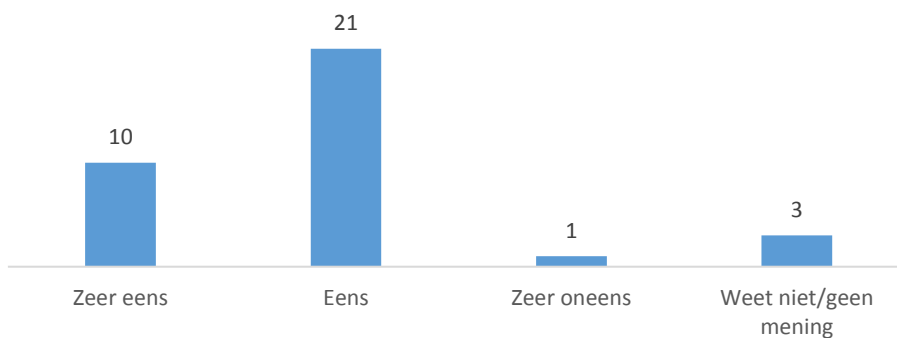
de 35 gevallen zijn respondenten het (zeer) eens met de stelling dat het opleggen van een gebiedsverbod tot minder ernstige en/of herhaaldelijke overlast. In 2 gevallen is dat juist niet zo. In zes gevallen geven respondenten aan geen mening te hebben over / niet te weten of een gebiedsverbod effectief is. Een verklaring hiervoor kan zijn dat de afname van overlast moeilijk meetbaar is of dat de causaliteit onduidelijk is.

FIGUUR 4.13 TOEPASSING VAN HET GEBIEDSVERBOD LEIDT TOT MINDER OVERLAST N=35



Aan dezelfde groep uit figuur 4.13 is gevraagd of zij het instrument een bruikbare aanvulling vinden op het gebiedsverbod dat op grond van de APV kan worden toegepast. De respondenten zijn daarover positief in hun oordeel.

FIGUUR 4.14: HET GEBIEDSVERBOD O.G.V. DE WET MBVEO IS EEN BRUIKBARE AANVULLING OP HET APV-GEBIEDSVERBOD N=35

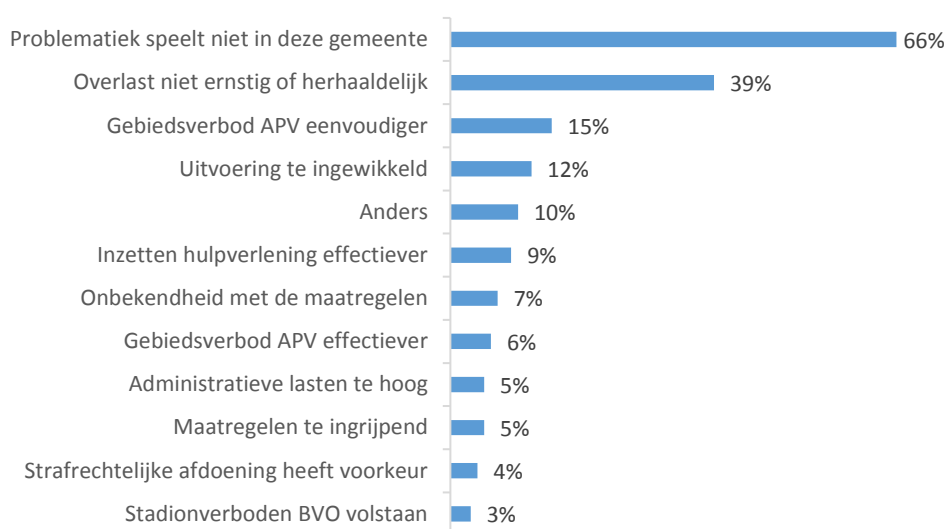


4.5 Overwegingen om de wet (niet) toe te passen

In deze paragraaf wordt ingegaan op de overwegingen van gemeenten om de Wet MBVEO wel of niet toe te passen. We beginnen met de resultaten van de enquête. Daarin hebben we gemeenten die de wet helemaal niet hebben toegepast, gevraagd naar een verklaring hiervoor. De resultaten staan hieronder weergegeven in figuur 4.15.

FIGUUR 4.15: WAAROM WORDT DE WET MBVEO NIET TOEGEPAST? PERCENTAGE VAN GEMEENTEN, N=102 (MEERDERE ANTWOORDEN MOGELIJK)

Het merendeel van de gemeenten die de wet niet toepassen, geeft aan dat de problematiek



niet speelt in hun gemeente of (daarmee samenhangend) dat de overlast niet ernstig of herhaaldelijk is. In feite komt dit op hetzelfde neer: er zijn geen omstandigheden waarin de wet kan worden toegepast. Bij de categorie 'anders' wordt vooral genoemd dat 'gekozen is voor andere instrumenten om de overlast aan te pakken'

Dit contrasteert met de uitkomsten van een andere vraag waaruit blijkt dat relatief veel gemeenten wél te maken hebben met ernstige of herhaaldelijke overlast. In onderstaande tabel 4.16 is per categorie gemeentegrootte aangegeven hoeveel gemeenten te maken hebben met ernstige/herhaaldelijke overlast en hoeveel gemeenten vervolgens de Wet MBVEO toepassen. De vergelijking is gemaakt op basis van de bevindingen uit de enquête waarbij N=156

TABEL 4.16: AANTAL GEMEENTEN MET ERNSTIGE HERHAALDELIJK OVERLAST EN TOEPASSING WET MBVEO 2015-2019

	PERCENTAGE GEMEENTEN MET ERNSTIGE/HERHAALDELIJKE OVERLAST	PERCENTAGE GEMEENTE DAT DE WET MBVEO TOEPAST
Cat. 1: 0 – 25.000	47%	11%
Cat. 2: 25.000 – 50.000	46%	17%
Cat. 3: 50.000 – 100.000	61%	48%
Cat 4. 100.000 >	94%	71%
	54% van alle gemeenten	27% van alle gemeenten
	n=156	n=156

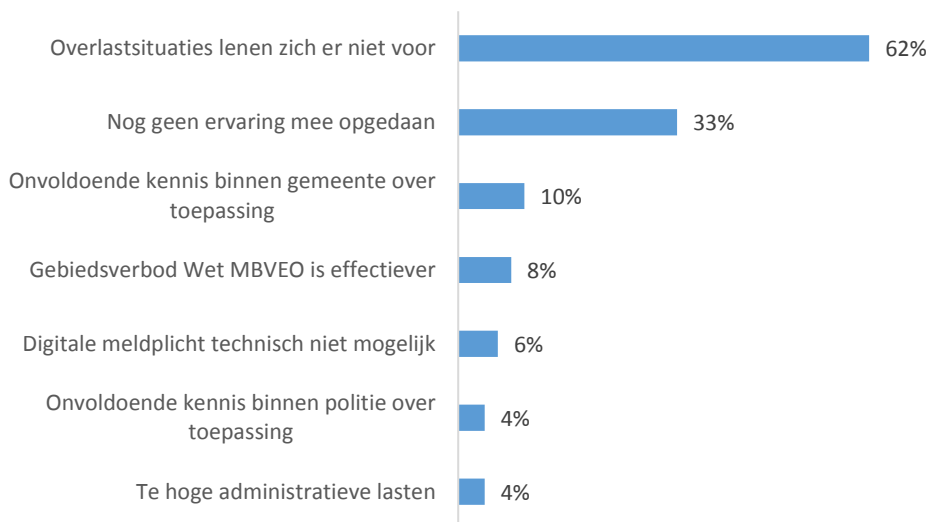
4.6 Toepassing overige instrumenten

4.6.1. Meldingsplicht

Deze paragraaf gaat in op de toepassing van de meldingsplicht. Hoe vaak wordt het instrument ingezet, om welke redenen en bij welke doelgroep? Daarnaast worden de belangrijkste knelpunten ten aanzien van de meldingsplicht uiteengezet.

Zoals uit figuur 4.6 in paragraaf 4.2 blijkt wordt de meldingsplicht in zeer beperkte mate ingezet. Vier gemeenten geven aan de meldingsplicht te hebben ingezet in de periode 2018-2019 waarbij het per gemeente om slechts enkele gevallen gaat. Gemeenten die aangeven geen gebruik te maken van de meldingsplicht, is gevraagd waarom ze dit instrument niet toepassen. De resultaten hiervan staan hieronder weergegeven in figuur 4.17.

FIGUUR 4.17: REDENEN WAAROM DE MELDINGSPLICHT NIET WORDT TOEGEPAST N=152



Respondenten konden bij deze vraag meerdere antwoorden kiezen. Uit de resultaten blijkt dat in bijna twee derde van de gevallen in ieder geval het argument speelt dat de overlastsituaties zich niet lenen voor het opleggen van een meldingsplicht. Als tweede verklaring wordt genoemd dat de gemeente nog geen ervaring heeft opgedaan met de meldingsplicht en deze daarom niet toepast. Respondenten konden als vervolg op deze vraag nog andere redenen geven waarom de meldingsplicht niet wordt toegepast.

Overige redenen

'Er is geen capaciteit om de meldingsplichtige te ontvangen'

'Een gebiedsverbod op grond van de APV is veel effectiever, sneller en goedkoper'

'Het blijkt in de praktijk lastig een goede meldlocatie te vinden'

'Waarschuwen heeft voldoende effect'

4.7 Conclusie

Ongeveer een kwart van de gemeenten in het onderzoek heeft in de periode 2018 – 2019 de Wet MBVEO toegepast. Als we kijken naar gemeentegrootte valt op dat vooral de grote gemeenten gebruik maken van de wet MBVEO. Desalniettemin blijkt uit de enquête dat ook kleine gemeenten te maken hebben met ernstige of structurele overlast terwijl de toepassing van de Wet MBVEO in kleine gemeenten beperkt is. Als we kijken naar de typen instrumenten die worden ingezet kan geconcludeerd worden dat gemeenten haast uitsluitend gebruik maken van het gebiedsverbod. De overige instrumenten worden maar zeer beperkt toegepast. In het volgende hoofdstuk over casestudy's wordt onder meer ingegaan op de redenen waarom gemeenten vooral het gebiedsverbod toepassen en weinig tot geen gebruik maken van de overige instrumenten die de wet biedt.

Casestudy's

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksbevindingen van de casestudy's gepresenteerd. Bij zeven gemeenten zijn gesprekken gevoerd met sleutelfiguren bij in ieder geval gemeente en politie⁶¹ die betrokken zijn bij de toepassing van de Wet MBVEO. De onderzochte gemeenten zijn Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Groningen, Leeuwarden, Gemeente X⁶² en in beperkte vorm Westerwolde. Om een indruk te krijgen van de mate van toepassing van de Wet MBVEO door de casestudygemeenten is hieronder het aantal opgelegde maatregelen per gemeente weergegeven.

TABEL 5.1: AANTAL GEBIEDSVERBODEN PER CASESTUDYGEMEENTE⁶³

	GEBIEDSVERBODEN 2018	GEBIEDSVERBODEN 2019	BELEID?
Amsterdam	11	11	Nee
Rotterdam	30	12	Ja
Den Haag	57	85	Ja
Groningen	1	19	Nee
Leeuwarden	23	14	Ja
Gemeente X	4	0 ⁶⁴	Ja
Westerwolde	0	0	Nee

We hebben ervoor gekozen om de gemeente Westerwolde in het onderzoek te betrekken, omdat uit vooronderzoek bleek dat deze gemeente te maken heeft met ernstige overlast, maar toch niet de Wet MBVEO heeft ingezet. Hieronder lichten we dit nader toe. In de rest van dit hoofdstuk rapporteren we verder alleen over de andere zes casestudygemeenten.

⁶¹ Met uitzondering van Westerwolde; omdat die de Wet MBVEO niet toepast, hebben we alleen met medewerkers van de gemeente gesproken. De gesprekspartners van de casestudy's zijn opgenomen in bijlage 1.

⁶² Zoals in hoofdstuk 1 al aan de orde kwam, wilde één casestudygemeente alleen anoniem aan het onderzoek meedoen, om niet (nog eens) in de openbaarheid te komen met al afgesloten overlastcasuïstiek. Deze gemeente noemen we daarom gemeente X. Van deze gemeente hebben we ook geen dossiers bestudeerd (omdat anonimisering van de dossiers te veel tijd zou vergen en de gemeente dit wel noodzakelijk vond), maar wel casus besproken in de interviews.

⁶³ In de casestudygemeenten zijn de overige instrumenten niet toegepast, met uitzondering van de meldplicht die in Amsterdam en Groningen enkele keren zijn gebruikt in de periode 2018-2019.

⁶⁴ Gemeente X heeft in 2020 overigens wel weer gebiedsverboden opgelegd, onder andere aan een 'coronaspuger'.

Gemeente Westerwolde

In de gemeente Westerwolde (Ter Apel) bevinden zich verschillende locaties van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA). Een deel van de bewoners veroorzaakt overlast en incidenten op en rond de opvanglocaties, waaronder openbare ordeverstoringen en 'kleine' criminaliteit in het centrum en de woonwijken van het dorp Ter Apel.⁶⁵

De gemeente, het COA en de politie werken samen bij de aanpak van deze overlastgevende asielzoekers, onder meer door de inzet van ketenmariniers (drie functionarissen die zijn aangesteld om te sturen op een gezamenlijke aanpak op dit thema in de migratieketen). Bij de aanpak zet het COA het vreemdelingenrechtelijke instrumentarium in, bijvoorbeeld door het opleggen van een vrijheidsbeperkende maatregel en een meldingsplicht (art. 56 resp. 54 Vreemdelingenwet 2000). Ook kan de opvang tijdelijk worden ontzegd. In dat laatste geval volgt in de regel een gebiedsontzegging van de burgemeester op grond van de APV vanwege vrees voor de openbare orde. De betrokkene mag zich dan gedurende een bepaalde periode (veelal een week) niet in het centrum of de wijken van Ter Apel bevinden. Doel hiervan is om de leefbaarheid en veiligheid in het dorp te garanderen.

De burgemeester heeft tot op heden nooit een maatregel op grond van de Wet MBVEO genomen om de overlast te beëindigen. Redenen hiervoor zijn dat de hierboven beschreven aanpak in de praktijk voldoende blijkt te werken. Daarnaast speelt mee dat overlastgevende asielzoekers kunnen worden geplaatst in een zogenaamde extra begeleiding- en toezichtlocatie (ebtI) in Hoogeveen. Hierdoor wordt in de praktijk niet snel voldaan aan het herhaaldelijkheids criterium van art. 172a Gemw. Als sprake is van herhaaldelijke overlast, dan ligt overplaatsing naar de ebtI in de rede. Dat neemt niet weg dat de gemeente zich kan voorstellen dat de inzet van Wet MBVEO-maatregelen bij deze doelgroep in de toekomst meerwaarde kan hebben, bijvoorbeeld als een bepaalde overlastgevende groep relatief lang in Ter Apel verblijft.

5.2 Beleid

Hieronder gaan we in willekeurige volgorde in op het beleid van de gemeenten die we als casestudy diepgaand hebben bestudeerd. Twee gemeenten, Groningen en Amsterdam, hebben geen beleid opgesteld. Voor de gemeente Groningen geldt dat zij de Wet MBVEO pas sinds een paar jaar toepassen en (nog) geen beleid hebben opgesteld.

Leeuwarden

De gemeente Leeuwarden heeft een *Beleidsregel aanpak overlast (MBVEO)* en een *Beleidsregel gebiedsontzeggingen art. 2.1f APV gemeente Leeuwarden*. Op alle mogelijke maatregelen van de Wet MBVEO wordt ingegaan in de beleidsregel. Een gebiedsverbod op basis van de Wet MBVEO wordt volgens de beleidsregel opgelegd 'indien het opleggen van een gebiedsontzegging op grond van artikel 2:1f APV niet toereikend wordt geacht, bijvoorbeeld gelet op de ernst van de ordeverstoringen die hebben plaatsgevonden (...)'. Dit kan het geval zijn indien het bijvoorbeeld noodzakelijk wordt geacht een gebiedsverbod op te leggen voor een langere duur dan 8 weken, voor meerdere tijdvakken of indien een meldingsplicht of groepsverbod

⁶⁵ J. Kuppens e.a., *Asielzoekers in het gareel? Plan-, proces en effectevaluatie werking extra begeleiding en toezichtlocaties*, Den Haag: WODC 2019.

noodzakelijk wordt geacht.’ Bij voetbal geldt juist dat op grond van de APV een (veel) langer gebiedsverbod kan worden opgelegd dan op grond van de Wet MBVEO (zie hierna).

Er zijn dus twee overwegingen voor toepassing van een gebiedsverbod op grond van art. 172a Gemw:

- de (gewenste) duur van een gebiedsverbod op grond van de APV wordt te kort geacht (bijvoorbeeld omdat er een ernstige overtreding is gepleegd of omdat er sprake is van langdurige overlast);
- samenhang met andere maatregelen (zoals een meldingsplicht) is gewenst.

Bij jongeren tot 24 jaar wordt volgens het beleid de Wet MBVEO alleen toegepast als de persoonsgebonden aanpak niet tot het gewenste resultaat heeft geleid. Dit geldt niet bij voetbal- en evenementgerelateerde overlast.

De *Beleidsregel aanpak overlast (MBVEO)* mondt uit in twee handhavingmatrices (voor herhaalde overlast en jeugdoverlast) met daarin de op te leggen maatregelen per constatering. De handhavingmatrix voor herhaalde overlast bepaalt dat bij voetbalgerelateerde overlast in beginsel een stadiongebiedsverbod op basis van de APV wordt opgelegd. De APV van Leeuwarden bevat een zogenaamde voetbalverordening waarin zeer gedetailleerd wordt ingegaan op verschillende vormen en gradaties (van ernst) van voetbaloverlast en getrapte sancties daarbij. Een stadiongebiedsverbod op grond van de APV kan in Leeuwarden tot tien jaar gelden. De APV is daarmee beduidend strenger dan de Wet MBVEO. Bij de handhavingmatrices zijn ook voorschriften over dossiervorming en samenwerking opgenomen; bij jongeren onder de 24 wordt het dossier bijvoorbeeld altijd overgelegd aan het Veiligheidshuis en moeten de betrokken instanties in het dossier opnemen welke maatregelen en welke hulpverlening al dan niet zijn ingezet.

In het beleid en de handhavingmatrices worden ook het groepsverbod, de meldingsplicht en de twaalfminnersregeling onderscheiden. Het groepsverbod wordt op papier opgelegd als de overlast voor het merendeel in groepsverband wordt gepleegd, het gebiedsverbod bij individuele overlast. Bij evenementen en grootschalige samenkomsten schrijft het beleid een gebiedsverbod in combinatie met een meldingsplicht voor.

Rotterdam

De *Beleidsregel overlastgevende personen 2016* ziet zowel op de Wet MBVEO als op de APV (wijkverboden en stadionomgevingsverboden), om te komen tot een integraal beleid en afwegingskader. Een gebiedsverbod en een groepsverbod op grond van de Wet MBVEO zullen in beginsel worden opgelegd als de openbareordeverstoring ernstig of herhaaldelijk is en voor het merendeel individueel respectievelijk in groepsverband heeft plaatsgevonden. Er zijn vier getrapte handhavingmatrices (wijkverboden; Overlastwet en stadionomgevingsverbod; (ernstige) verstoring jeugd 12-18 jaar; en twaalfminners). Bij overlast in de wijk wordt eerst gewaarschuwd en vervolgens op grond van de APV een wijkverbod opgelegd van (bij aanhoudende overlast) 3, 14 en uiteindelijk 30 dagen. Vervolgens kan opnieuw een wijkverbod op grond van de APV worden opgelegd of een gebiedsverbod op grond van de Wet MBVEO. Vooral het herhaaldelijkheidsaspect is dan dus van toepassing. Bij ernstige overlast kan met een de Overlastwet worden ingezet.

Het gebiedsverbod, de meldingsplicht en het groepsverbod op grond van de Wet MBVEO worden specifiek ingezet voor evenementen en wedstrijden in het betaald voetbal. Bij voetbaloverlast kan, zo staat in de beleidsregel, ook direct een meldingsplicht van drie maanden worden opgelegd. Het valt op dat Rotterdam een meldingsplicht als een zwaardere maatregel

lijkt te zien dan een gebiedsverbod. Bij jeugdoverlast wordt in beginsel de APV (wijkverbod) toegepast. Op overtreding van een groepsverbod staat in de handhavingmatrix een gebiedsverbod van drie maanden als sanctie. Bij overtreding van een gebiedsverbod met ordeverstorend gedrag wordt een meldingsplicht opgelegd (naast de verlenging/uitbreiding van het gebiedsverbod die sowieso wordt opgelegd bij overtreding). Overtreding van een meldingsplicht leidt in de handhavingmatrix tot verlenging van de maatregel met drie maanden.

Bij jeugd en jeugdgroepen (onderverdeeld in twaalfminners en 12-18-jarigen) wordt in principe altijd een persoonsgerichte aanpak toegepast. Pas als dat niet leidt tot vermindering van overlastgevend gedrag is het opleggen van maatregelen op grond van de Wet MBVEO een optie.

Den Haag

De gemeente Den Haag heeft beleidsregels vastgesteld over de wijze waarop de Wet MBVEO wordt toegepast. Daarin worden onder meer de volgende zaken geregeld:

- Opsomming van ordeverstoringende gedragingen
- Afstemming met het OM
- Omschrijving en duiding van de in wet gebruikte begrippen
- De typen overlast, zoals overlast in de wijk, overlast rond evenementen, voetbalgerelateerde overlast
- Verlengingsmogelijkheden
- Beschrijving van de maatregelen die de wet biedt
- Procedure/werkproces m.b.t. inzet maatregelen
- Handhavingsarrangement bij verschillende vormen van overlast

In het beleid is een nauwkeurige procesbeschrijving opgenomen over de procedure bij de toepassing van de Wet MBVEO. Daarin zijn expliciet rollen en verantwoordelijkheden toebedeeld en is beschreven hoe de procedure van dossiervorming tot en met het opleggen van de maatregel tot stand moet komen. Het Veiligheidshuis neemt hierin een centrale rol in waarbij de daarin betrokken organisaties hun informatie aanleveren die relevant is voor de beoordeling of, en zo ja, welke maatregel moet worden opgelegd. Het beleid kent een drietal handhavingsarrangementen: voor herhaaldelijke overlast, herhaaldelijke jeugdoverlast en overlast door twaalfminners. In deze matrices is opgenomen wat de processtappen, taken en verantwoordelijkheden zijn van politie, gemeente en betrokken partijen binnen het Veiligheidshuis.

Een gebiedsverbod op grond van de Wet MBVEO is een ultimum remedium. Voordat een gebiedsverbod wordt opgelegd, worden altijd eerst mogelijkheden rond hulpverlening of andere maatregelen onderzocht en verkend. Zo gaat hulpverlening altijd voor op een gebiedsverbod. Hoewel de wet de mogelijkheid biedt om een gebiedsverbod op te leggen aan first offenders, gebeurt dit in de praktijk pas na minstens zes à zeven overlastincidenten.

Casus Den Haag

Betrokkene maakt deel uit van een groep Oost-Europeanen zonder vaste woon- of verblijfplaats die stelselmatig voor overlast zorgt in Den Haag. Een stichting die zich inzet voor hulp aan dak- en thuislozen uit Oost-Europa is in beeld en heeft vergeefse pogingen gedaan betrokkene hulp te bieden. Daarom verzoekt de politie om na 21 geregistreerde overlastincidenten aan betrokkene een gebiedsverbod voor drie maanden op te leggen.

Indien de overlast zich voorheen voordeed in een van de door de burgemeester aangewezen noodgebieden en de overlast een van de vijf in de APV omschreven gedragingen betrof, dan werd eerst een verwijderingsbevel op grond van de APV opgelegd. Zo'n gebiedsverbod op

grond van de APV is niet meer mogelijk omdat de daarvoor door de burgemeester aangewezen noodgebieden zijn opgeheven. Op grond van de beleidsregels kan de Wet MBVEO toegepast worden voor wijkoverlast en jongeren. Ook kan de Wet MBVEO voor voetbalgerelateerde overlast worden ingezet, maar in de praktijk gebeurt dit niet omdat hier geen noodzaak toe is.

In het beleid staat dat een gebiedsverbod op grond van de Wet MBVEO wordt opgelegd voor de duur van drie maanden. In de praktijk wordt daar bij overlast rond Oud en Nieuw een uitzondering op gemaakt en kan worden volstaan met een gebiedsverbod van korte duur.

Casus Den Haag

In Den Haag is een groep hangjongeren actief die door de gemeente is ingeschaald als *hinderlijke groep*. Betrokkene is lid van zo'n groep en heeft tijdens de voorgaande jaarwisseling voor ernstige overlast gezorgd onder meer door vuurwerk te gooien naar brandweermedewerkers. Omdat de vrees bestaat dat de groep waarin betrokkene een leidinggevende rol aanneemt, komende jaarwisseling weer voor overlast zal zorgen, wordt aan betrokkene een gebiedsverbod opgelegd van 31 december tot en met 1 januari voor een deel van de wijk waar het voorgaande jaar de overlast plaatsvond.

Gemeente X

Gemeente X kent de *Beleidsregel toepassing gebiedsverbod Gemeente X 2019*, die over alle Wet MBVEO-bevoegdheden gaat en niet alleen over het gebiedsverbod. Het beleid bevat onder meer (niet-uitputtende) puntsgewijze lijstjes met:

- ordeverstoringen (onderverdeeld in strafbare gedragingen en overtredingen (waar een proces-verbaal van moet worden gemaakt) en andere structurele ordeverstoringen (waar door toezichthouders in de publieke ruimte een registratie van moet worden gemaakt);
- aanwijzingen voor ernstige vrees;
- en overwegingen om de wet in te zetten.

Paragraaf 3 van het beleid besteedt aandacht aan de samenhang met de APV. Hierin staat dat de APV is bedoeld voor minder ernstige situaties waarbij het direct en voor zeer korte duur verwijderen van betrokkene uit een bepaald gebied voldoende is om de openbare orde te herstellen. Een meldingsplicht wordt op grond van het beleid alleen opgelegd ter handhaving van een gebieds- of groepsverbod.

Conclusie/analyse

Het Wet MBVEO-beleid van de zes casestudygemeenten verschilt in omvang, inhoud en diepgang. Twee gemeenten hebben geen beleid(sregels) vastgesteld. Rotterdam, Leeuwarden en Den Haag hebben uitgewerkte handhavingsarrangementen/-matrices waarin concreet wordt aangegeven wat er in welke omstandigheden moet gebeuren. Opvallend is dat de gemeenten Leeuwarden en Den Haag de Wet MBVEO expliciet niet toepassen voor voetbalgerelateerde overlast en Rotterdam juist wel. Hiervoor zijn uiteenlopende verklaringen. Leeuwarden heeft een 'voetbal-APV' die specifiek is toegespitst op voetbal en op grond waarvan verdergaande maatregelen (zoals gebiedsverboden) kunnen worden opgelegd dan op grond van de Wet MBVEO. In Den Haag ligt het voetbalstadion niet in een woonwijk en kan de gemeente voldoende uit de voeten met de APV, ook voor voetbal. Waar de Wet MBVEO in andere gemeenten vaak als ultimatum remedium geldt wanneer de APV niet volstaat, is dat in Leeuwarden en Den Haag dus niet het geval. Bij de andere vormen van overlast is dat in alle gemeenten met beleid wel het geval. Dan wordt in beginsel steeds eerst de APV toegepast en bij herhaalde overtredingen uiteindelijk de Wet MBVEO.

Ultimum remedium en getrapte inzet

De maatregelen op grond van de Wet MBVEO worden door alle bestudeerde gemeenten uitdrukkelijk beschouwd als een ultimum remedium: als andere maatregelen (op grond van de APV of bijvoorbeeld een persoonsgerichte aanpak) niet (meer) werken (of in elk geval zijn doorlopen) komt de Wet MBVEO in beeld. De Wet MBVEO is dus geen panacee tegen alles (zie ook paragraaf 5.3.3 over de effectiviteit van de wet). De wet is ook niet zomaar in te zetten bij overlast, de overlast moet ernstig zijn of herhaaldelijk en er moet sprake zijn van een ernstige vrees voor herhaling. Dat alleen al zorgt er voor dat doorgaans eerst (bijvoorbeeld) gebiedsverboden op grond van de APV worden ingezet en niet direct de Wet MBVEO.

De getrapte inzet van de Wet MBVEO (dus nadat eerst maatregelen op grond van de APV zijn ingezet) blijkt niet alleen uit het beleid maar ook in de praktijk. We zien het terug in alle als casestudy onderzochte gemeenten, ook die zonder beleid (Amsterdam en Groningen). In Amsterdam wordt de Wet MBVEO weinig ingezet (elf gebiedsverboden in 2018 en elf in 2019) en dan alleen in die gevallen waarin de APV beperkend is: als de maximale duur van een gebiedsverbod op grond van de APV niet toereikend is, overlast plaatsvindt buiten de aangewezen gebieden of als het gaat om overlast die niet in de APV is omschreven. De Wet MBVEO biedt dan dus ruimere mogelijkheden. In Groningen is het argument om eerst de APV als grondslag te gebruiken vooral dat het eenvoudiger (en in mandaat) toepasbaar is met minder vereisten (zoals een bestuurlijke rapportage en onderbouwde beschikking). Dat is in algemene zin (dus ook in gemeenten waar het in het beleid is vastgelegd) ook de achtergrond van de getrapte werkwijze. In Rotterdam en Leeuwarden is precies vastgelegd wanneer geëscaleerd zou moeten worden van de APV naar de Wet MBVEO (zie hierboven).

De APV is voor gemeenten dus eenvoudiger toe te passen dan de Wet MBVEO, hoewel, zo wordt door meerdere gesprekspartners (van zowel gemeente als politie) in verschillende casestudygemeenten aangegeven, het na het overwinnen van koudwatervrees ook best veel met de administratieve en inhoudelijke rompslomp bij het toepassen van de Wet MBVEO. De politie krijgt dan routine in het opstellen van de bestuurlijke rapportage (hoewel de kwaliteit ervan nogal uiteenloopt per gemeente, blijkt uit eigen waarneming)⁶⁶ en de gemeente krijgt routine in het opstellen van bestuurlijke brieven en het opbouwen van dossiers. Groningen is hiervan een voorbeeld, waar de wet in 2018 één keer is ingezet en in 2019 negentien keer. Ook voor deze gemeente geldt dat het opdoen van ervaring met de toepassing van het instrumentarium eraan heeft bijgedragen dat het vaker wordt toegepast en dat de meerwaarde ervan wordt ervaren.

Persoonsgerichte aanpak

Toch blijkt de inzet van de Wet MBVEO in de meeste casestudygemeenten (met uitzondering van Den Haag) beperkt te zijn. Dat heeft ook te maken met de persoonlijke inschattingen van betrokkenen (politie, gemeente) over de effectiviteit van de wet in concrete situaties. Dit vloeit voort uit het gegeven dat voor de gemeenten en de politie (en eventuele andere betrokkenen) niet zozeer min of meer objectieve criteria (zoals de ernst van de overlast en hoe vaak iemand al een APV-gebiedsverbod heeft gehad) bepalend zijn voor de inzet van de Wet MBVEO maar dat het vooral gaat om de persoon waarop de maatregel betrekking heeft. Alle gemeenten hebben een persoonsgerichte aanpak, waarbij doorgaans niet alleen de gemeente en de politie een stem hebben maar ook andere (hulpverlenings)instanties. Op casusniveau wordt besproken wat de beste 'aanpak' is voor een notoire overlastpleger. Dat kan er ook uit bestaan dat ingezet wordt op zorgtrajecten of dat men tot de conclusie komt dat de maatregelen op grond van de Wet MBVEO er niet aan bijdragen dat iemand zijn gedrag

⁶⁶ De vorm en inhoud van de bestuurlijke rapportage verschillen per casestudygemeente. Ook wat betreft de volledigheid en de motivering.

verandert. In paragraaf 5.3.3 gaan we verder in op de omstandigheden waaronder de Wet MBVEO effectief is of kan zijn.

Typen overlast

De wet kan in theorie voor alle vormen van overlast worden ingezet. Uit onderstaande tabel 5.2 blijkt waarvoor de door ons bestudeerde gemeenten de Wet MBVEO (in de praktijk bijna uitsluitend gebiedsverboden) in de praktijk inzetten.

TABEL 5.2: TYPEN OVERLAST WAARVOOR WET MBVEO-GEBIEDSVERBODEN WORDEN INGEZET⁶⁷

	WIJKOVERLAST	VOETBAL	EVENEMENTEN	JEUGD
Groningen	Ja	Ja	Ja	Ja
Leeuwarden	Ja	Nee	Ja	Ja
Amsterdam	Nee, tenzij	Ja	Ja	Ja
Den Haag	Ja	Nee	Ja	Ja
Rotterdam	Ja	Ja	Ja	Ja
Gemeente X	Ja	Nee	Nee	Ja

De redenen en afwegingen waarom de wet wel of niet wordt toegepast bij de verschillende typen overlast zijn niet altijd duidelijk en geëxpliciteerd. Het hangt soms van personen af (zoals een wijkagent, een horeca- of voetbalcoördinator) of de politie of de gemeente heil ziet in de Wet MBVEO. Daarnaast zijn er ook andere, zeer gevarieerde redenen genoemd in de casestudy's:

- Leeuwarden gebruikt de wet niet voor voetbal omdat de gemeente een specifieke voetbal-APV heeft met een hoger detailniveau en een langere geldingsduur van de maatregelen;
- Den Haag gebruikt de wet niet voor voetbal omdat het stadion van ADO niet in een woonwijk ligt;
- Amsterdam gebruikt de wet in principe niet voor wijkoverlast omdat de APV daarin grotendeels volstaat; alleen als dat niet het geval is (als de maximale duur van een gebiedsverbod op grond van de APV niet toereikend is, overlast plaatsvindt buiten de aangewezen gebieden of wanneer het gaat om overlast die niet in de APV is omschreven) komt de Wet MBVEO in beeld.

5.3 Ervaringen met en effectiviteit van het gebiedsverbod

5.3.1. Signalering en dossiervorming

Het overgrote deel van de Wet MBVEO-casus komt bij de gemeente binnen via de politie, zo blijkt uit de casestudy's. De politie maakt een bestuurlijke rapportage op waarin ze de burgemeester verzoekt om een gebiedsverbod. Omdat voor de toepassing van de Wet MBVEO ernstige en/of herhaaldelijke verstoring van de openbare orde en ernstige vrees voor verdere verstoring moet blijken, zijn registraties van ordeverstoring erg belangrijk. Zoals in de vorige paragraaf al bleek, moeten bovendien in veel casestudygemeenten eerst andere interventies zijn geprobeerd (de *ultimum remedium*-gedachte), zoals APV-maatregelen, hulpverlening en de persoonsgerichte aanpak; dit moet ook goed worden gedocumenteerd, blijkt uit de gesprekken, het beleid en de bestudeerde dossiers. In bijvoorbeeld Leeuwarden is daarom in het beleid expliciet opgenomen waaruit het dossier moet bestaan.⁶⁸ In de praktijk geeft de

⁶⁷ De typen overlast komen overeen met de in de enquête onderscheiden typen. Jeugdoverlast kan overlappen met de andere typen overlast; met de andere typen overlast bedoelen we daarom hier overlast niet gepleegd door jeugdigen.

⁶⁸ 'Het dossier bevat in ieder geval: het verzoek tot het nemen van de bestuurlijke maatregel, de contactgegevens van de politieambtenaar, de contactgegevens van de ordeverstoorder (naam, leeftijd, woonplaats, adres en telefoonnummers en indien

politie Leeuwarden aan goed te weten wat de afdeling Juridische en Veiligheidszaken van de gemeente, die de besluiten voorbereidt, nodig heeft.

In bijvoorbeeld Den Haag hebben gemeente en politie samen een format ontwikkeld voor de bestuurlijke rapportage, wat volgens gesprekspartners van beide partijen goed werkt. Groningen en Amsterdam hebben juist geen format voor het dossier/de rapportage. Een van deze gemeenten heeft, na enkele keren in het ongelijk te zijn gesteld door de bezwaarcommissie, de eigen gedragslijn op het punt van dossieropbouw en motivering aangepast.

In grote gemeenten als Rotterdam en Amsterdam is de aanpak, is onze indruk uit de interviews, erg versnipperd en verschilt deze per gebied en basisteam van de politie; op sommige plekken heeft men de Wet MBVEO (voor wijkoverlast) al ‘ontdekt’ en weten politie en gemeente de weg naar elkaar te vinden, op andere plekken moet men steeds opnieuw het wiel uitvinden en/of wordt minder geloofd in de Wet MBVEO (dan ziet de politie het als een te grote administratieve last, terwijl niet duidelijk is wat het oplevert).

Een ander thema dat uit de gesprekken en dossiers in de casestudygemeenten naar voren komt, is de signalering en registratie door andere partijen dan de politie. In sommige gemeenten worden gemeentelijke toezichthouders helemaal niet betrokken; in de casestudy's waar dat wel gebeurt, merkt de politie op dat buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) meer of op een andere manier zouden kunnen registreren waardoor de registraties bruikbaar zijn voor gebiedsverboden. Als een overlastgever bijvoorbeeld alleen wordt weggestuurd, maken boa's daar vaak geen registratie van. Hulpverleners van de gemeente, zoals persoonsgerichte aanpak-experts en jongerenwerkers, en externe zorgpartijen kunnen wel veel 'Wet MBVEO-waardig' gedrag signaleren, maar kijken niet altijd met een 'Wet MBVEO-bril'; ze zijn onbekend met de wet en/of denken bij overlast niet standaard aan het inzetten ervan en/of staan negatief tegenover de maatregelen (de effectiviteit, het voor de overlastgever belastende karakter en/of de werklast die gepaard gaat met dossieropbouw). Uit de interviews krijgen wij het beeld dat in vooral Amsterdam en Rotterdam de verbindingslijnen tussen gemeente en maatschappelijke organisaties, maar ook tussen verschillende afdelingen van de gemeente die een rol (kunnen) spelen bij de signalering en aanpak van overlast, bestendiger zouden kunnen, in ieder geval voor wat betreft de inzet van de Wet MBVEO. Hulpverleners geven aan dat zij met name goed en intensief contact hebben met de politie en minder met de gemeente. Zie verder hieronder bij *Samenwerking*.

Daarnaast worden bij het delen van informatie door hulpverleners voor andere dan hulpverleningsdoelen door enkele geïnterviewden privacydrempels ervaren, bijvoorbeeld bij de persoonsgerichte aanpak. Hierover moeten eerst afspraken worden vastgelegd tussen gemeente, politie en hulpverlening; sommige gesprekspartners van politie en gemeente zouden dit graag beter wettelijk geregeld zien. Registraties van overlast door niet-opsporingsambtenaren, bijvoorbeeld medewerkers van het Leger des Heils, kunnen wel ten grondslag gelegd worden aan een MBVEO-maatregel.⁶⁹

van toepassing de gegevens van de persoon die het gezag uitoefent), registraties van minimaal één ernstige dan wel twee ordeverstorende gedragingen, registraties of sfeerrapportages waaruit vrees voor verstoring van de openbare orde blijkt, een duidelijke omschrijving van het gebied waarvoor het verbod zou moeten gelden, indien van toepassing de tijdstippen en plaats voor een meldingsplicht, bij verlenging: registraties waaruit blijkt dat hernieuwde vrees voor de openbare orde verstoring aannemelijk is. De ordeverstorende activiteiten zijn voor het bevel alleen relevant indien die zich binnen een termijn van 13 maanden voor de bekendmaking hebben voorgedaan.'

⁶⁹ Zie bijvoorbeeld Vzr. Rb Amsterdam 12 november 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:8491.

5.3.2. Samenwerking binnen de gemeente

In de casestudygemeenten werken diverse partijen samen rondom gebiedsverboden op grond van de Wet MBVEO en, meer algemeen, de aanpak van voetbalvandalisme en ernstige overlast.

Voetbalvandalisme⁷⁰

In alle casestudygemeenten met BVO's is er samenwerking tussen de burgemeester/gemeente, de politie, het OM en de voetbalclub om overlast tegen te gaan. Via de club worden ook de supporters betrokken. Zorg/hulpverlening sluit waar nodig aan, bijvoorbeeld via het Veiligheidshuis. Onze indruk is dat de partners elkaar bij voetbaloverlast goed weten te vinden en dat informatie-uitwisseling goed verloopt; overlastgevers zijn bij iedereen bekend en casus worden vaak in casusoverleggen besproken. Over de te volgen aanpak verschillen de meningen vervolgens wel eens; soms neigen clubs eerder in de richting van begeleiding (bijvoorbeeld door fancoaches) en lichtere maatregelen, terwijl ordehandhavende partijen liever sancties zoals een gebiedsverbod zouden opleggen. Ook speelt vaak de vraag in hoeverre de overlast nog voetbal(gerelateerde) overlast is te noemen; dan gaat het om bekende hooligans die zich buiten het stadion (bijvoorbeeld in het uitgaansleven of bij evenementen) misdragen, of juist om personen die overlast geven rondom een wedstrijd, maar niet direct in verband te brengen zijn met voetbal of supporters.

Overige overlast (wijkoverlast, jeugd(groepen), daklozen/verwarde personen/bedelaars, drugsoverlast, uitgaan, evenementen)

Uit de voor de casestudy's gevoerde gesprekken blijkt dat de samenwerking tussen politie en de medewerkers van de gemeente die de Wet MBVEO-gebiedsverboden voorbereiden, overwegend goed verloopt. In de meeste casestudygemeenten spelen gemeentelijke toezichthouders nauwelijks een rol bij de voorbereiding, uitreiking en handhaving van gebiedsverboden. Waar dat wel zo is, zoals in Leeuwarden, hebben politie en boa's soms een andere kijk op wat overlast is die een (APV- of Wet MBVEO-)gebiedsverbod rechtvaardigt. Een gemeenschappelijke visie is wel van belang met het oog op uniformiteit en rechtszekerheid bij de getrapte aanpak met de Wet MBVEO als uiterste middel. In de meeste gemeenten komen vrijwel alle dossiers bij de gemeente binnen via de politie. Gemeentelijke hulpverleners (al dan niet uit wijkteams) en andere in de wijk opererende ambtenaren kunnen wel een rol spelen in het aanleveren van informatie.

Ook wordt in de meeste casestudygemeenten in ieder geval in de complexere casus multidisciplinair overlegd over overlast en mogelijke oplossingen en alternatieven voor gebiedsverboden (waaronder hulpverlening). Zeker bij minderjarigen geven veel gesprekspartners aan de Wet MBVEO zwaar geschut te vinden en eerst het gesprek aan te gaan. Het Veiligheidshuis wordt vaak genoemd als belangrijke partij. Ook hebben politie, gemeente (met name de medewerkers in de wijk; de rol van ambtenaren die gebiedsverboden voorbereiden is daarna vaak uitgespeeld) en zorgpartijen soms contact over het vervolg na een gebiedsverbod. Veel gesprekspartners noemen dat zeker bij een bepaalde doelgroep (daklozen/verslaafden/verwarde personen, al dan niet met psychische problemen) een gebiedsverbod geen duurzame oplossing is, maar dat deze mensen langdurige hulp nodig hebben (zie verder hieronder). In hoeverre overleg met en inschakeling van zorgpartijen systematisch gebeurt, verschilt van casestudy tot casestudy; waar in de ene gemeente elke overlastcasus wordt besproken in een casusoverleg, is het in de andere gemeente veel meer toevallig en persoonsafhankelijk of en op welke manier welke hulpverlening wordt betrokken.

⁷⁰ Zoals gezegd passen Den Haag en Leeuwarden de Wet MBVEO niet toe bij voetbaloverlast; Leeuwarden past de wet bijvoorbeeld wel toe bij overlast door voetbalhooligans tijdens evenementen.

5.3.3. Effectiviteit van gebiedsverboden

Zoals in hoofdstuk 1 al aan de orde kwam, wordt de effectiviteit van de Wet MBVEO-maatregelen niet gemeten/gemonitord; deze paragraaf geeft dus de subjectieve ervaringen van geïnterviewden weer.

De meeste geïnterviewden in de casestudygemeenten geven aan dat gebiedsverboden op grond van de Wet MBVEO in elk geval kortdurend een positief effect hebben, in die zin dat gedurende de looptijd van de maatregel de overlast stopt en de leefbaarheid en veiligheid in het gebied verbetert (tenminste, als het gebiedsverbod goed wordt gehandhaafd; zie hierna bij *Handhaving*). Vaak verplaatst de overlast zich echter ook (dit geldt met name bij overlast in de openbare ruimte zoals bedelarij). In hoeverre gebiedsverboden overlast in de toekomst voorkomen en dus een gedragsverandering bewerkstelligen, is daarnaast de vraag. De effectiviteit van Wet MBVEO-gebiedsverboden hangt volgens de geïnterviewden in de casestudygemeenten sterk af van de doelgroep en het soort overlast. Hieronder proberen we daarom onderscheid te maken tussen een aantal doelgroepen en de soorten overlast, die ook in de bestudeerde dossiers terugkomen. Gesprekspartners van politie, gemeente, BVO's en hulpverlening in alle casestudygemeenten zijn op dit onderwerp min of meer unaniem in hun ervaringen; reden waarom we hieronder nauwelijks onderscheid maken tussen gemeenten.

Casus Den Haag

In een interview met een overlastgever aan wie een gebiedsverbod is opgelegd, is gesproken over de impact ervan op de persoonlijke bewegingsvrijheid. De gesprekspartner betreft een toentertijd minderjarig meisje aan wie een gebiedsverbod is opgelegd omdat ze stelselmatig voor overlast zorgde in haar wijk. 'Ik was iemand die veel kattenkwaad uithaalde, ik was echt geen lieverdje. Maar een gebiedsverbod vond ik echt overdreven. Dat is iets voor echte criminelen, dat ben ik niet. Het gebiedsverbod had echt grote impact op m'n leven. Ik kon niet eens mijn oma bezoeken omdat ik daar niet mocht komen. Dat vond ik heel erg.' Op de vraag of het gebiedsverbod haar wellicht tot het inzicht bracht om haar leven te beteren antwoordt ze: 'Nee, totaal niet. Ik werd er juist recalcitrant van. Gelukkig gaat het nu beter met me, maar dat komt niet door het gebiedsverbod.'

Gebiedsverboden voor voetbalvandalisme zijn volgens de gesprekspartners effectief in die zin dat de betrokkenen feitelijk de openbare orde niet kunnen verstoren rondom de wedstrijden. Dat geldt ook voor overlast bij evenementen zoals de Sinterklaasintocht, Bevrijdingsdag, Oud en Nieuw en kermissen. Ook dan worden vaak de verspreide vaste data binnen 24 maanden gebruikt. In de interviews hebben we enkele voorbeelden gehoord dat ook na afloop van het verbod de overlast bij bijvoorbeeld Oud en Nieuw door een groep jongeren blijvend was gestopt.

Verder vertellen veel gesprekspartners dat jongeren met toekomstperspectief ontvankelijker zijn voor een gebiedsverbod dan oudere, notoire overlastgevers. Soms spelen de ouders daarbij ook een rol, die bijvoorbeeld eerder geen weet hadden van het gedrag en in het vervolg altijd met hun kind meegaan naar voetbalwedstrijden. Bij jeugdgroepen (hangjongeren in de wijk, groepen jongeren die overlast geven bij evenementen) wordt soms wel een gedragsverandering gezien, bijvoorbeeld als in een groep één jongere een gebiedsverbod heeft en de rest niet. Dan wordt deze jongere hard geraakt door de maatregel; zijn/haar vrienden kunnen wel naar alle evenementen en hij/zij niet. Wel geven gesprekspartners aan dat een gebiedsverbod voor sommige jongeren statusverhogend kan werken; bij andere jeugdgroepen werkt het juist statusverlagend.

Casus Leeuwarden

Een van de bestudeerde dossiers gaat over een minderjarige die bij politie en gemeentelijke handhavers al langere tijd bekend staat vanwege overlast in het uitgaansleven en bij evenementen. De persoon in kwestie is een Wet MBVEO-gebiedsverbod opgelegd vanwege ernstige verstoring van de openbare orde tijdens een evenement. De minderjarige maakte deel uit van een grote groep jongeren van wie er verschillende zijn aangehouden en APV-gebiedsontzeggingen en Wet MBVEO-gebiedsverboden hebben gekregen; er was onder meer xtc en wiet in het spel en er werd gescholden en gevochten. Op een gegeven moment is het gebiedsverbod verlengd en uitgebreid vanwege verschillende ordeverstoringen (vechtpartijen, drankgebruik, drugsbezit) en overtreding van het gebiedsverbod. Gesprekspartners geven aan dat het gebiedsverbod in dit geval uiteindelijk heeft gewerkt, omdat betrokkene het als heel belastend ervoer nergens meer naartoe te mogen. Dit was wel een zaak van de lange adem; er is een dwangsom verbeurd, er is een persoonlijk gesprek met de burgemeester geweest en de gebiedsverboden zijn eerst zeer vaak overtreden.

Onder voetbalhooligans is er volgens de geïnterviewden een aantal personen bij wie geen enkele interventie werkt. Zij blijven ordeverstoring gedrag vertonen, ondanks stadionverboden van de BVO, strafrechtelijke en bestuurlijke maatregelen.

Casus Leeuwarden

In twee dossiers van notoire overlastgevers die tot de harde kern supporters van de BVO in deze casestudygemeente behoren bleef het effect van diverse interventies ook uit. Aan een van hen is een APV-stadiongebiedsverbod opgelegd, aan de ander een stadiongebiedsverbod en Wet MBVEO-gebiedsverbod. Dit laatste omdat deze persoon niet alleen rondom verschillende voetbalwedstrijden de openbare orde had verstoord, maar ook twee jaar achter elkaar bij de Sinterklaasintocht. Het ging dus niet enkel om voetbalvandalisme. Deze personen hebben allebei ook langdurige landelijke KNVB-stadionverboden. Uit de interviews blijkt dat deze betrokkenen al van kleins af aan in beeld zijn vanwege overlastincidenten en dat men ondanks hun relatief jonge leeftijd weinig hoop heeft dat zij nog bij te sturen zijn.

Hierbij speelt mee hoeveel iemand 'te verliezen heeft'. Dat geldt zeker voor de groep daklozen, verslaafden en verwarde personen die vaak al jaar in, jaar uit ernstige overlast veroorzaken in de openbare ruimte door bijvoorbeeld bedelen, straatprostitutie en hinderlijk drugs- en drankgebruik. Hier gaat het om mensen zonder geld en vaak zonder vaste woon- of verblijfplaats, op wie bekeuringen daardoor geen effect hebben. Gebiedsverboden hebben vaak enkel tot gevolg dat de overlast zich verplaatst of dat deze mensen het gebiedsverbod overtreden (bijvoorbeeld doordat zij door problematiek weinig tijds- en plaatsbesef hebben). Overtreding van een Wet MBVEO-maatregel kan er wel voor zorgen dat er meer grip op een persoon komt, doordat iemand kan worden vastgezet. Niet alle overlast levert een strafbaar feit op, maar overtreding van een gebiedsverbod wel; daardoor kan bij overtreding van een gebiedsverbod bijvoorbeeld ook eerder een maatregel tot plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders (ISD-maatregel) worden opgelegd of kan een ander hulptraject worden opgestart. Deze doelgroep bestaat uit zorgmijders bij wie dat anders moeilijk gaat. Het gebiedsverbod alleen lost namelijk het onderliggende probleem, de oorzaak van het overlastgevend gedrag, niet op. Dat geldt voor alle doelgroepen en gesprekspartners geven dan ook aan dat de Wet MBVEO met name werkt in combinatie met andere interventies: een integrale, multidisciplinaire (persoonsgebonden) aanpak. Vooral voor de zwervers, verslaafden en bedelaars is zorg volgens de geïnterviewden veel meer de aangewezen weg. Enkel van hen zouden graag een wettelijke mogelijkheid voor verplichte zorg voor deze groep zien. Nu wordt meestal niet aan de vereisten voor bijvoorbeeld opname voldaan en deze mensen zijn zoals gezegd ook moeilijk te bewegen tot instemming.

Casus Den Haag

Een voormalig dakloze en alcoholverslaafde aan wie meerdere gebiedsverboden zijn opgelegd, vertelt in een interview dat enkel het opleggen van een gebiedsverbod aan iemand uit deze doelgroep weinig effectief is. Deze mensen hebben weinig te verliezen, waardoor ze niet snel geneigd zijn zich aan het gebiedsverbod te houden. 'Pas als je iemand perspectief biedt in de vorm van hulpverlening én diegene staat daarvoor open, houdt de overlast echt op', aldus de geïnterviewde.

De interviews met drie hulpverleners die allen werken met deze doelgroep met een combinatie van dakloosheids-, verslavings- en (vaak) psychiatrische problematiek, bevestigen bovenstaand beeld. Een van hen geeft aan dat het effect van een gebiedsverbod wel per persoon kan verschillen; een cliënt die meer grip heeft op zijn verslaving, kon het gebiedsverbod bijvoorbeeld beter naleven dan een cliënt die volledig aan zijn verslaving is overgeleverd. Uit deze gesprekken blijkt dat intensieve multidisciplinaire samenwerking kan helpen, door bijvoorbeeld ook ondernemers uit de buurt erbij te betrekken. Een voorbeeld van dezelfde hulpverlener: voor een overlastgever wordt het er niet doorzichtiger op als horecaondernemers hem aan de ene kant kleine geldbedragen geven om weg te blijven, en hij aan de andere kant door de gemeente/politie wordt beboet voor bedelen. Als een persoon bij iedereen (politie, hulpverlening, gemeente, horeca) in beeld is en alle neuzen dezelfde kant op staan, wordt de kans op een consequente en (naar omstandigheden) succesvolle aanpak groter.

Interview advocaat

In een gesprek met een advocaat die een cliënt bijstond aan wie een gebiedsverbod is opgelegd vertelt hij dat een gebiedsverbod voor dak- en thuislozen die overlast veroorzaken waarschijnlijk niet zoveel zin heeft. Althans niet wanneer het doel is om overlast structureel een halt toe te roepen. Deze doelgroep heeft over het algemeen weinig te verliezen. De kans dat men daarna weer in herhaling treedt met overlastgevend gedrag of dat het gebiedsgebod wordt overtreden is reëel. Een gebiedsverbod zou bovendien kunnen leiden tot een waterbedeffect. Dat zou volgens hem anders zijn wanneer het om overlastgevende jongeren gaat. In zijn ogen zijn die wellicht ontvankelijker voor de boodschap die uitgaat van zo'n maatregel en heeft deze meer effect.

5.3.4. Handhaving gebiedsverboden burgemeester

Onze indruk uit de casestudy's is dat de signalering van overtredingen van Wet MBVEO-gebiedsverboden goed verloopt. Zowel bij voetbaloverlast als bij wijkoverlast zijn de overlastgevers bij de politie en (waar van toepassing) andere handhavers bekend en worden gebiedsverboden gedeeld tijdens briefings. In en om stadions en bijvoorbeeld in het centrum van veel binnensteden is er veel cameratoezicht, waardoor overtredingen gemakkelijk geconstateerd kunnen worden. De politie sluit in de communicatie aan bij de doelgroep, bijvoorbeeld door het gebiedsverbod met kaartje naar een overlastgevende jongere door te appen. Overtreding van gebiedsverboden komt zeker bij de groep voor wie weinig op het spel staat vaak voor, al loopt dat uiteen per casestudygemeente. Maar in de dossiers en interviews zien we dat ook bijvoorbeeld jongeren gebiedsverboden soms diverse keren overtreden. Gebiedsverboden worden dan ook regelmatig verlengd en/of uitgebreid volgens het beleid, blijkt uit de gesprekken en dossiers; gebiedsverboden voor overlastgevende bedelaars worden bijvoorbeeld uitgebreid met een ander winkelgebied om een waterbedeffect tegen te gaan. Alle betrokkenen geven wel aan dat uitbreiding en verlenging in zo'n casus maar beperkt zin heeft, om de redenen die hiervoor bij *Effectiviteit* aan bod kwamen.

Gesprekspartners geven aan dat het bij overtreding zaak is om deze personen ook daadwerkelijk aan te houden. In hoeverre het OM er bovenop zit en lik op stuk geeft, verschilt per casestudy en per soort overlast. Volgens de OM-aanwijzing wordt bij een eenmalige overtreding van een gebiedsverbod van de burgemeester geen gevangenisstraf geëist. Ook is overtreding van een gebiedsverbod geen reden voor voorlopige hechtenis. Maar bij notoire overtreders, met name met verslavingsproblematiek, kan het volgens enkele respondenten (politie, gemeenten en hulpverlening) helpen om overtredingen te ‘stapelen’ waardoor iemand kan worden vastgezet; dan is het gemakkelijker om het gesprek aan te gaan over de oorzaken van het aanhoudende ordeverstoring gedrag en duurzame oplossingen zoals hulpverlening. Een ander punt is de constatering van een overtreding door anderen dan de bevoegde opsporingsambtenaren. Dit kan vervolging in de weg staan (zie hoofdstuk 6). Een dergelijke constatering kan er wel toe leiden dat het gebiedsverbod door de burgemeester verlengd wordt met drie maanden. Een van de casestudygemeenten legt ook standaard een last onder dwangsom op bij overtreding van het gebiedsverbod (€ 300 per keer, olopend tot maximaal € 1500). Gesprekspartners merken ook hier op dat dit bij ‘kale kip’-doelgroepen (overlastgevers zonder geld, zoals dak- en thuislozen) geen effect sorteert.

Afstemming met het OM

Uit de casestudy's komt het beeld naar voren dat er bij voetbaloverlast meer afstemming met het OM is dan bij andere vormen van overlast. Er zijn speciale voetbalofficieren. Bij ernstige overlast trekken OM, gemeente, politie en meestal ook de voetbalclub samen op en overleggen over de meest effectieve aanpak met vaak een combinatie van strafrechtelijke en bestuurlijke maatregelen. Bij overtreding van voetbalgerelateerde MBVEO-gebiedsverboden of APV-stadiongebiedsverboden is het OM er, zo is onze indruk, eerder bij dan bij andere gebiedsverboden, omdat de informatievoorziening over en weer beter ingebed is.

Bij evenementen-, jeugd-, drugs- en overige wijkoverlast is het contact met het OM veel wisselender. Gesprekspartners van gemeenten geven in de interviews aan dat het OM moeilijk bereikbaar is, er geen vast aanspreekpunt is, dat het OM weinig terugkoppeling geeft aan de gemeente over de handhaving van Wet MBVEO-burgemeestersbevelen en niet of niet snel genoeg ingrijpt met een gedragsaanwijzing. Ook in gemeenten waar de afstemming met het OM in het kader van de Wet MBVEO in het beleid is vastgelegd (zelfs met een aan het beleid toegevoegde instructie), lijkt dit een papieren werkelijkheid. Dit heeft volgens geïnterviewden onder meer te maken met een gebrek aan capaciteit bij het OM.

5.4 Toepassing overige instrumenten

Hieronder wordt nader ingegaan op de toepassing van overige instrumenten door de casestudygemeenten.

5.4.1. Meldingsplicht

De meeste casestudygemeenten, met uitzondering van Amsterdam en Groningen, passen de meldingsplicht niet of nauwelijks toe. Gesprekspartners vinden dit met name een nuttig instrument voor voetbaloverlast en overlast bij evenementen. Casestudygemeenten die deze overlast niet hebben, gebruiken de meldingsplicht om die reden al niet. Voor bijvoorbeeld bedelaars die de hele dag door overlast veroorzaken is een meldingsplicht niet geschikt, geven geïnterviewden aan.

In Groningen en Amsterdam is sinds 2015 een aantal keer geëxperimenteerd met de toepassing van een meldingsplicht, soms in combinatie met een gebiedsverbod. Dit betroffen steeds

voetbaloverlastgerelateerde zaken. De meerwaarde van een meldingsplicht wordt vooral gezien bij uitwedstrijden, doordat de meldingsplicht de overlastgever ervan moet weerhouden af te reizen naar een andere stad om daar overlast te veroorzaken.

Er wordt een aantal praktische knelpunten ervaren door de casestudygemeenten die de meldingsplicht toepassen en genoemd door casestudygemeenten die de meldingsplicht niet toepassen als reden om dat niet te doen. Zo moet er een meldlocatie beschikbaar zijn en er moet capaciteit beschikbaar zijn om het melden af te handelen (wat bij Oud en Nieuw bijvoorbeeld Den Haag tegenhoudt). Nu steeds meer politiebureaus sluiten, maakt dit het melden praktisch ingewikkeld. Ook moet de communicatie tussen gemeente en politie goed zijn; een geïnterviewde advocaat noemt een voorbeeld waarbij de politie op het bureau niet op de hoogte was van de opgelegde meldingsplicht. Een aantal keer is een pragmatische oplossing gezocht door digitaal te melden via beeldbellen (bijvoorbeeld Facetime). Ook dat is echter bewerkelijk; de melder moet zich bijvoorbeeld vanuit huis melden, maar dan moet de dienstdoende agent wel vooraf bij diegene thuis geweest zijn om te zien hoe het huis eruit ziet.

Ook twijfelt bijvoorbeeld Leeuwarden over de effectiviteit van de fysieke meldingsplicht. Een voetbalsupporter met een meldingsplicht kan tijdens een voetbalwedstrijd bij wijze van spreken in een kwartier op en neer van het stadion naar het politiebureau en weer terug.

Daarnaast noemen Leeuwarden en Rotterdam meer principiële bezwaren tegen de fysieke meldingsplicht: deze vinden zij belastender voor de overlastgever dan een gebiedsverbod. Deze gemeenten hebben dan ook in hun beleid opgenomen dat de meldingsplicht pas wordt toegepast bij de overtreding van een gebiedsverbod. Sowieso geven veel gesprekspartners aan met name iets te zien in de meldingsplicht als deze gekoppeld wordt aan een gebiedsverbod.

Een officiële toepassing om digitaal te kunnen melden wordt daarom door gesprekspartners bij de casestudygemeenten zeer welkom geheten. Een landelijke werkgroep is hiermee bezig, maar er moesten de afgelopen jaren eerst technische en financiële drempels worden overwonnen. De verwachting is dat in 2021 een aantal pilots kunnen worden gedraaid in verschillende (voetbal)gemeenten.

5.4.2. Groepsverbod

Het groepsverbod wordt in zeer beperkte mate toegepast door burgemeesters. Uit de enquête blijkt dat zeven gemeenten in de periode 2018–2019 het instrument hebben ingezet. In de casestudygemeenten is het groepsverbod de afgelopen jaren niet opgelegd. In algemene zin kan hierover worden gezegd dat gemeenten in situaties waarin een groepsverbod kan worden opgelegd, de voorkeur geven aan het opleggen van een gebiedsverbod. Of zoals een gesprekspartner bij een gemeente vertelt: ‘Er is niets wat je met het groepsverbod kunt bereiken wat je niet ook met een gebiedsverbod kunt bereiken.’ Voor het niet toepassen van het groepsverbod worden verder verschillende verklaringen gegeven. Zo vertellen gesprekspartners bij meerdere gemeenten dat ze de juridische onderbouwing van een groepsverbod ingewikkeld vinden. Voor politie en handhavers is het moeilijk om te beschrijven wie welke rol aanneemt binnen de groep en wie dus voor een groepsverbod in aanmerking komt. (Hierbij plaatsen we de kanttekening dat wie aan de voorwaarden van art. 172a lid 1, aanhef, Gemw⁷¹ voldoet, in aanmerking komt voor alle maatregelen uit dat artikellid: een gebiedsverbod, groepsverbod en meldingsplicht. Het is dus juridisch niet moeilijker of makkelijker een

⁷¹ (...) kan de burgemeester aan een persoon die individueel of in groepsverband de openbare orde ernstig heeft verstoord of bij groepsgewijze ernstige verstoring van de openbare orde een leidende rol heeft gehad, dan wel herhaaldelijk individueel of in

groepsverbod te motiveren dan een gebiedsverbod.) Daarnaast wordt het onderdeel ‘zonder redelijk doel’ uit het wetsartikel als lastig ervaren bij de handhaving. Verder geven gesprekspartners bij twee casestudygemeenten aan dat de maximale groepsgrootte van vier personen makkelijk te omzeilen is, en dat de vrees is dat overlastgevende groepen een kat-en-muis-spelletje gaan spelen met de politie door bijvoorbeeld twee aan twee achter elkaar te gaan lopen. Doordat gemeenten die het gebiedsverbod al toepassen daar positieve ervaringen mee opdoen, wordt dus veelal automatisch gekozen voor het gebiedsverbod en niet voor het groepsverbod. Of zoals een beleidsmedewerker openbare orde en veiligheid (OOV) vertelt: ‘Het gebiedsverbod hebben we nu net met z’n allen goed in de vingers. Dan kies je niet voor een groepsverbod.’

5.4.3. Twaalfminnersbevel

Het twaalfminnersbevel wordt van alle instrumenten die de Wet MBVEO biedt, het minst ingezet. De enquête wijst uit dat in de periode 2018–2019 slechts één gemeente een twaalfminnersbevel heeft opgelegd. Uit de interviews blijkt dat de casestudygemeenten dit instrument niet inzetten omdat er geen (ernstige) overlastgevers van twaalf jaar en jonger zijn of – wanneer die er wel zijn – andere maatregelen worden getroffen om de overlast te stoppen. Bijvoorbeeld door gesprekken te voeren met ouders en het inschakelen van jeugdzorg, de leerplichtambtenaar etc. Op de vraag of het instrument uit de Gemeentewet zou moeten worden geschrapt, wordt echter ontkennend geantwoord. Er zijn, anders dan in de vorige evaluatie, geen principiële bezwaren meer tegen het inzetten van deze maatregel en burgemeesters willen hem graag in de gereedschapskist houden voor ‘je weet maar nooit’.

5.4.4. Tevens namens-regeling

De tevens namens-regeling is in art. 172a Gemw opgenomen na de wetswijziging in 2015 en kan er als volgt uitzien.

Theoretisch voorbeeld tevens namens-regeling

FC Groningen speelt een uitwedstijd tegen FC Utrecht. Supporters van FC Groningen zijn van plan af te reizen naar Utrecht en daarbij bestaat de vrees dat zij voor overlast zullen zorgen in Utrecht. Dan moet de burgemeester van Utrecht de burgemeester van Groningen verzoeken om namens de burgemeester van Utrecht ook in Utrecht een gebiedsverbod op te leggen.

Uit de gesprekken met de casestudygemeenten blijkt dat dit middel vooral bruikbaar is bij voetbalgerelateerde overlast. Vijf van deze gemeenten hebben een BVO. De inzet van de tevens namens-regeling is echter minimaal en beperkt zich tot enkele casus.

Ervaringen met de tevens namens-regeling in Rotterdam

Rotterdam heeft in 2018 geëxperimenteerd met de tevens namens-regeling. Er was een groep van achttien hooligans die in veel verschillende (voetbal)gemeenten overlast gaven. Deze hooligans hebben in Rotterdam allemaal een gebiedsverbod gekregen en de dossiers van al deze overlastgevers zijn gedeeld met de andere voetbalgemeenten. Vervolgens is aan één hooligan, die bij alle incidenten aanwezig was geweest én bij wie er nog hoop op gedragsverandering was, de tevens namens-regeling opgelegd voor alle gemeenten met een BVO. Dit was met name om te testen in hoeverre deze regeling goed werkte. Voor de meeste gemeenten was het de eerste keer dat ze hiermee te maken kregen. Over de rest van de groep konden de burgemeesters zelf een beslissing nemen. Deze gemeenten hebben hier verschillende keuzes in gemaakt.

groepsverband de openbare orde heeft verstoord of bij groepsgewijze verstoring van de openbare orde een leidende rol heeft gehad, bij ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde een bevel geven: (...)’

Bij een eerdere toepassing van de tevens namens-regeling in zes gemeenten op initiatief van Rotterdam bleek de rechtsbeschermingsfase het grootste knelpunt, zo geeft de OOV-beleidsmedewerker van Rotterdam aan. Namens alle deelnemende burgemeesters moest de voor die gemeente geldende bezwaarclausule in het besluit worden opgenomen en de betrokkene moest dan ook bij alle deelnemende burgemeesters in bezwaar en eventueel beroep gaan. Toen is de pragmatische weg gekozen: de overlastgever maakte bezwaar bij één burgemeester, die dat heeft opgevat als gericht aan alle zes burgemeesters. Drie gemeenten konden de bezwaarcommissie en de burgemeester van Rotterdam mandateren om het bezwaarschrift af te handelen, maar bij twee was dat niet mogelijk. Daarom is een hoorzitting met drie bezwaarcommissies georganiseerd.

Gesprekspartners bij gemeenten en politie zijn weinig positief over de regeling. Ten eerste vindt men de regeling complex in de uitvoering, die bovendien veel tijd en werk kost. Verband houdend hiermee: de toepassing van de tevens namens-regeling vereist goede afstemming en communicatie tussen de deelnemende burgemeesters/gemeenten, waarbij gemeenten ook moeten kunnen vertrouwen op (de kwaliteit van de uitvoering van) de andere gemeente. In de expertmeeting noemen enkele gesprekspartners ook dat gemeenteoverstijgende maatregelen als de tevens namens-regeling raken aan de autonomie van burgemeesters; zij moeten bereid zijn het dossier uit handen te geven, terwijl veel burgemeesters graag zelf maatwerk leveren; zij kennen immers hun gemeente met de specifieke overlastgevers en overlastproblematiek het beste. Het laatste en grootste knelpunt ziet op de rechtsbescherming. Wanneer iemand aan wie een gebiedsverbod is opgelegd op grond van de tevens namens-regeling daartegen in bezwaar gaat, is het niet duidelijk welke burgemeester bevoegd is op dat bezwaar te beslissen. Dit heeft in een aantal gevallen tot ingewikkelde juridische en praktische situaties geleid. De gesprekspartners dringen vooral aan op een eenvoudiger toedeling van bevoegdheden.

Daarbij dringt de vraag op of en hoe de tevens namens-regeling moet worden gewijzigd. Ze wordt in de huidige vorm unaniem als onvoldoende werkbaar ervaren. Men is het erover eens dat de regeling moet worden aangepast. Dit kan betekenen dat deze geschrapt wordt uit de Gemeentewet of dat de regeling vereenvoudigd wordt waarbij de rechtsbescherming beter wordt geregeld. In hoofdstuk 7 (*Analyse*) reflecteren we hier verder op.

5.5 Resumé

In dit hoofdstuk werden bevindingen uit de casestudy's besproken. De gemeenten zijn vergeleken op verschillende facetten rondom de toepassing van de Wet MBVEO. Ten aanzien van het beleid kan geconcludeerd worden dat er belangrijke verschillen zijn tussen de gemeenten. Drie gemeenten hebben geen beleid en vier gemeenten hebben wel beleid geformuleerd over de toepassing van de Wet MBVEO. De inhoud van dat beleid verschilt per gemeente qua inhoud, omvang en diepgang. Ook verschillen de gemeenten in beleid ten aanzien van de doelgroepen waarvoor de wet wordt ingezet.

De Wet MBVEO wordt door gemeenten in beginsel gezien als een ultimum remedium. Hoewel de toepassing bij first offenders mogelijk is, wordt de wet – uitzonderingen daargelaten zoals overlast tijdens de jaarwisseling – in de praktijk in het overgrote deel van de gevallen pas na meerdere incidenten toegepast.

We zien tussen gemeenten ook duidelijke verschillen in de organisatorische borging van de toepassing van de wet; in sommige gemeenten is de expertise, ervaring en samenwerking tussen alle ketenpartners structureler en ook evenwichtiger verspreid dan in andere, waar nog niet alle relevante partijen elkaar weten te vinden, op de hoogte zijn van de Wet MBVEO en/of heil zien in de toepassing ervan. Ook de bestuurlijke rapportages die ten grondslag liggen aan de maatregelen verschillen per gemeente. Zo werkt de ene gemeente met gestandaardiseerde rapportages, andere gemeenten doen dit niet.

De constatering uit hoofdstuk 4 dat gemeenten hoofdzakelijk gebruik maken van het gebiedsverbod geldt ook voor de casestudygemeenten. De overige maatregelen worden in zeer beperkte mate toegepast. De meldingsplicht wordt als een bruikbaar instrument gezien, met name bij voetbalgerelateerde overlast, maar vergt tijd en capaciteit van met name de politie. De komst van een digitale meldingsplicht wordt door gemeenten met enthousiasme afgewacht. Het groepsverbod wordt door gemeenten in de motivering als ingewikkeld ervaren waardoor de toepassing ervan achterwege blijft en gemeenten in dat geval voor een gebiedsverbod kiezen. Het twaalfminnersbevel wordt niet toegepast omdat de algemene teneur is dat overlast van deze doelgroep niet op grond van de Wet MBVEO moet worden verholpen, maar meer in de opvoedkundige sfeer. Daarbij merken we overigens op dat gemeenten en politie een verschuiving waarnemen waarbij de jeugdoverlast door een steeds jongere doelgroep plaatsvindt. Als die ontwikkeling doorzet is het niet uit te sluiten dat gemeenten in de toekomst zullen overwegen gebruik te maken van het twaalfminnersbevel.

De tevens namens-regeling zien gesprekspartners in de casestudygemeenten unaniem als onwerkbaar. De uitvoering en met name de rechtsbescherming wordt als juridisch en praktisch ingewikkeld ervaren. Daarnaast kunnen (gebrek aan) vertrouwen in andere gemeente(n) en de wens tot maatwerk in de eigen gemeente een drempel vormen.

Toepassing Wet MBVEO door het OM

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de toepassing van de Wet MBVEO door het OM centraal. Op grond van artikel 509hh van het Sv kan de officier sinds 1 september 2010 aan een verdachte van een strafbaar feit een gedragsaanwijzing geven, namelijk een gebiedsverbod, een contactverbod, een meldingsplicht en een hulpverleningsplicht, voorafgaand aan de strafrechtelijke afdoening door de rechter. Deze wetwijziging van 2015 bracht geen verandering in de toepassing van deze instrumenten, omdat hieromtrent niet of nauwelijks knelpunten werden geconstateerd in de eerste evaluatie. In hoofdstuk 2 zijn de interventiestrategieën van deze strafrechtelijke instrumenten gereconstrueerd.

Uit de beleidsreconstructie volgt dat de instrumenten ‘gebiedsverbod’ en ‘meldingsplicht’ net als de bestuursrechtelijke variant er (mede) op gericht zijn om voetbalvandalisme en wijkoverlast te bestrijden. De Wet MBVEO is er primair op gericht met deze bestuursrechtelijke en strafrechtelijke bevoegdheden de aanpak van deze vormen van overlast te versterken. Voor de twee andere strafrechtelijke instrumenten geldt dat zij niet in de eerste plaats ontworpen zijn om deze overlastvormen aan te pakken. Het instrument ‘contactverbod’ strekt er bijvoorbeeld met name toe om het slachtoffer te beschermen.

Het empirisch onderzoek waarvan in dit hoofdstuk verslag wordt gedaan, richt zich primair op de vraag of de Wet MBVEO-instrumenten ingezet worden om voetbalvandalisme en wijkoverlast te bestrijden en in hoeverre dit effectief blijkt te zijn. In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de beleidsuitgangspunten die het OM hanteert bij het geven van gedragsaanwijzingen en de strafrechtelijke handhaving van overtreding van burgemeestersbevelen en gedragsaanwijzingen. In de paragraaf daarna wordt de toepassing van dit instrument beschreven. Paragraaf 6.4 schetst de ervaringen van de respondenten met dit instrument.

6.2 Beleid

6.2.1. Het opleggen van gedragsaanwijzingen

Het OM heeft in verschillende aanwijzingen en richtlijnen aandacht besteed aan het instrumentarium uit de Wet MBVEO en meer specifiek aan de mogelijkheid om een gedragsaanwijzing op te leggen, namelijk:

- Aanwijzing bestrijding voetbalvandalisme en –geweld (*Stcrt.* 2010, 16600)
- Richtlijn voor strafvordering voetbalvandalisme en –geweld (*Stcrt.* 2013, 35397)
- Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen (*Stcrt.* 2019, 14890)

Voetbalvandalisme

De Aanwijzing bestrijding voetbalvandalisme en –geweld en de Richtlijn voor strafvordering voetbalvandalisme en –geweld gaat in op de rol van het OM en de maatregelen die het OM kan inzetten bij het bestrijden van voetbalvandalisme. Ook de Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen gaat specifiek in op voetbalvandalisme.

Deze beleidsregels bouwen voort op de MvT bij de Wet MBVEO, maar bieden daarnaast inzicht in de beleidsmatige implementatie door het OM van deze bevoegdheden. Ook wordt ingegaan op andere onderwerpen zoals de informatie-uitwisseling met gemeenten, de KNVB en de BVO's.

Als algemeen beleidsuitgangspunt is opgenomen dat alle maatregelen erop gericht zijn om de openbare orde en rechtsorde rond de voetbalwedstrijd op aanvaardbare wijze te handhaven. Het politieoptreden is mede gericht op het voorkomen en beteugelen van ongeregelheden. Bij het zich voordoen van ongeregelheden is het beleid gericht op het verrichten van zoveel mogelijk aanhoudingen, in het bijzonder van zogenaamde harde kernsupporters.

Daarnaast is van belang dat de hoofdofficier op grond van de Aanwijzing zorg dient te dragen voor een lokale voetbalsnelrechtprocedure voor de afhandeling van voetbalvandalisme. Bij voetbalvandalisme wordt de ZSM-aanpak⁷² toegepast. Waar mogelijk moet (super)snelrecht met voorlopige hechtenis worden toegepast en anders wordt aan voetbalvandalen bij heenzending door de politie een transactie of dagvaarding uitgereikt.

Over de bevoegdheid tot het opleggen van gedragsaanwijzingen (artikel 509hh Sv) in het kader van voetbalvandalisme wordt in de Aanwijzing het volgende opgemerkt: "Het OM zal tevens waar juridisch mogelijk op grond van artikel 509hh Sv bij voorgeleiding of heenzending met dagvaarding, dan wel zo spoedig mogelijk daarna, de verdachten een stadionverbod met meldingsplicht opleggen en uitreiken."

In de Aanwijzing wordt overigens alleen gesproken over een strafrechtelijk stadionverbod en meldingsplicht. Het uitgangspunt is bovendien om een stadionverbod zoveel mogelijk te combineren met een meldingsplicht, zeker in geval van recidiverende voetbalvandalen.

De andere gedragsaanwijzingen die de officier van justitie kan opleggen, worden niet behandeld. Ook de toepassing van de Wet MBVEO voor niet-voetbalgerelateerde overlast blijft beleidsmatig buiten beschouwing in deze beleidsregels.

⁷² Afkorting van Zo Snel, Spoedig, Samen en Selectief mogelijk, waarbij er naar gestreefd wordt om veel voorkomende criminaliteitszaken zo snel mogelijk af te doen met de inzet van de afdoeningsmogelijkheden van het OM en de politie. p

De Aanwijzing vermeldt dat een stadionverbod niet alleen bij geweldsfeiten toegepast kan worden, maar ook bij discriminatoir gedrag, zoals racistische spreekwoorden. De gedragsaanwijzing strekt tot het voorkomen van nieuwe strafbare feiten en loopt vooruit op de strafrechtelijke afdoening door de rechter. Dit wordt gezien als een lik-op-stukreactie.

Uit de Richtlijn volgt dat het OM ter terechtzitting betreffende voetbalgerelateerd geweld tegen personen of goederen, of racistisch gedrag naast een taakstraf of gevangenisstraf een rechterlijke vrijheidsbeperkende maatregel kan vorderen op grond van artikel 38v Sr. Deze maatregel betreft een gebieds-/stadionverbod met eventueel een meldingsplicht. Ter ondersteuning van de vordering aan de rechter kan de officier zijn bevoegdheid tot het opleggen van een gedragsaanwijzing inzetten.

Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen

In de Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen wordt vanuit een bredere invalshoek dan enkel voetbalvandalisme ingegaan op de OM-bevoegdheden van de Wet MBVEO. In de Aanwijzing wordt aandacht besteed aan enkele situaties, waaronder overlastproblematiek, evenementen en Oud en Nieuw, voetbal/sport, alcohol/drugs en (uitgaans)geweld, etc. Ook wordt huiselijk geweld genoemd als voorbeeld waarin een gedragsaanwijzing opgelegd kan worden als aanvullende sanctiemodaliteit.

In de Aanwijzing is specifiek aandacht besteed aan voetbalgerelateerde overlast. Als beleidslijn is geformuleerd dat het OM ter terechtzitting betreffende voetbalgerelateerd geweld tegen personen of goederen of racistisch, discriminerend gedrag naast een taakstraf of gevangenisstraf een rechterlijke vrijheidsbeperkende maatregel op grond van art. 38v Sr, namelijk een gebieds-/stadionverbod met eventueel een meldingsplicht, vordert. In geval van een strafrechtelijk stadionverbod is het uitgangspunt dit zoveel mogelijk te combineren met een meldingsplicht. In geval van recidiverende voetbalvandalen neemt de noodzaak van een meldingsplicht toe. Ter ondersteuning van de vordering aan de rechter kan de officier een gedragsaanwijzing ‘ter beëindiging van ernstige overlast’ inzetten.

In algemene zin geldt als uitgangspunt dat het OM bij de bestrijding van voetbalvandalisme en ernstige overlast gebruik maakt van de instrumenten van de Wet MBVEO: ‘de aanpak van de veroorzakers kenmerkt zich eerder in het gebruik van effectieve sancties, zoals gebiedsverbod, contactverbod, stadionverbod, huisarrest of een meldingsplicht, dan in strafverhoging op zichzelf.’ Overigens wordt met het opleggen van een gedragsaanwijzing ook beoogd bij te dragen aan het voorkomen van recidive. Een gedragsaanwijzing is volgens de Aanwijzing een passend instrument om – vooruitlopend op de strafrechtelijke afdoening door de rechter – ernstige overlast (verstoringen van de openbare orde of belastend gedrag jegens personen of goederen) te beëindigen en recidive te voorkomen. Ook wordt een gedragsaanwijzing genoemd als interventie die de dader kan confronteren met de gevolgen van zijn daad en kan bijdragen aan gedragsverandering. Volgens de Aanwijzing is hiervoor een integrale aanpak met ketenpartners noodzakelijk om de impact van de interventie zo groot mogelijk te maken.

6.2.2. Overtreding van ambtelijk bevel of gedragsaanwijzing

Op 1 maart 2015 is de Richtlijn voor strafvordering niet opvolgen ambtelijk bevel of gedragsaanwijzing (*Stcr.* 2015, 4228) in werking getreden. Deze richtlijn ziet onder andere op het overtreden van gebiedsontzeggingen en handelen in strijd met gedragsaanwijzingen op grond van artikel 509hh Sv ter beëindiging van ernstige overlast. In die gevallen wordt een verzwaarde recidiveregeling toegepast: omdat deze verboden worden opgelegd na herhaald plegen van strafbare feiten, wordt bij dit delict eerder gevangenisstraf geëist. Dit leidt tot de volgende strafmaten:

TABEL 6.1: STRAFMATEN

DELICT	FIRST OFFENDERS	1X RECIDIVE	MEERMALEN RECIDIVE
Niet voldaan aan gebiedsontzegging (1-6 maanden)	30 uur taakstraf	2 maanden gevangenisstraf	3 maanden onvoorwaardelijke gevangenisstraf
Handelen in strijd met een gedragsaanwijzing – 184 Sr	1 week gevangenisstraf	1 maand gevangenisstraf	2 maanden onvoorwaardelijke gevangenisstraf
Handelen in strijd met een gedragsaanwijzing – 184a Sr	2 weken gevangenisstraf	2 maanden gevangenisstraf	3 maanden onvoorwaardelijke gevangenisstraf

Als strafverzwarende omstandigheden worden onder andere genoemd:

- evenement (strafverzwaring van +75%)
- voetbal gerelateerd (strafverzwaring van +50%)
- alcohol/drugs en (uitgaans)geweld (strafverzwaring van +75%).

Het is opvallend dat in deze richtlijn – anders dan in de Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen – niet de mogelijkheid om een gebiedsverbod of –gebod, eventueel in combinatie met een meldingsplicht op grond van artikel 38v van het Sr, wordt genoemd, zeker in geval van recidive.

6.3 Toepassing: aantallen en casuïstiek

Algemeen

Het OM houdt geen (landelijke noch lokale) registraties bij van het aantal keren dat een gedragsaanwijzing wordt opgelegd. Het is daarom niet mogelijk om in te schatten hoe vaak dit instrument wordt ingezet. Uit de interviews en de enquête blijkt dat sommige officieren met enige regelmaat een gedragsaanwijzing opleggen, maar het is ook bekend dat sommige officieren het instrument in het geheel niet hebben ingezet.

Een respondent geeft aan dat hij ongeveer 40 keer een gedragsaanwijzing heeft opgelegd in 2018 en 27 keer in 2019. Bij andere respondenten lijkt het te gaan om kleinere aantallen (ongeveer 5 à 10 keer per jaar). Het lijkt dan met name te gaan om gebieds- en contactverboden. Een meldingsplicht wordt af en toe opgelegd; een hulpverleningsplicht sporadisch.

Daarnaast is bekend dat in Rotterdam vanwege de rellen die uitbraken rond de voetbalwedstrijd Excelsior-Feyenoord in mei 2017, een groot aantal gedragsaanwijzingen is opgelegd.⁷³ Volgens de geïnterviewde officier was dit een uitzonderlijke casus. Hierna zijn gedragsaanwijzing niet vaker zo massaal ingezet.

⁷³ OM (21 november 2019), *OM eist taakstraffen en geldboetes in hoger beroep Rotterdamse voetbalrellen*, www.om.nl/actueel/nieuws/2019/11/21/om-eist-taakstraffen-en-geldboetes-in-hoger-beroep-rotterdamse-voetbalrellen (geraadpleegd op 21 januari 2021).

CASUS FEYENOORD-EXCELSIOR

‘In totaal werden bij de rellen ruim 100 personen aangehouden; het merendeel kreeg een strafbeschikking of dagvaarding mee. Diegenen die niet werden voorgeleid, kregen een gedragsaanwijzing met meldingsplicht van het OM. Zij mochten in ieder geval de week daarop, de week waarin Feyenoord moest spelen voor de landstitel, niet bij de Kuip of het Stadhuisplein in Rotterdam komen.’

De coronacrisis en -maatregelen lijken een wisselend effect te hebben op het aantal ingezette gedragsaanwijzingen, zo geven de geïnterviewde officieren aan.⁷⁴ Door deze maatregelen zijn bepaalde overlastvormen sterk afgenomen, waaronder voetbalvandalisme. Hierdoor worden gedragsaanwijzingen bij dat type overlast op dit moment zelden ingezet. Daartegenover staat dat geïnterviewden een toegenomen aantal opleggingen van contactverboden zien vanwege een toename van huiselijk geweldzaken (al dan niet binnen het kader van ZSM).

Beoogde doelen van de gedragsaanwijzingen

De verschillende gedragsaanwijzingen hebben uiteenlopende doelen/aanleidingen. Het meest genoemde delict waarbij gedragsaanwijzingen worden ingezet betreft huiselijk geweldzaken.

Een contactverbod heeft in veel gevallen tot doel om één of enkele slachtoffers te beschermen tegen overlastgevend/gevaarlijk gedrag van een persoon, bijvoorbeeld bij stalking, conflicten in de relationele sfeer of huiselijk geweld. Een contactverbod wordt niet vaak opgelegd bij voetbalvandalisme en/of (wijk)overlast, bijvoorbeeld om te voorkomen dat verdachten met elkaar contact zoeken, zoals hooligans die samenkomen bij een voetbalstadion of op een andere locatie.

Een gebiedsverbod wordt ook regelmatig ingezet uit vrees voor belastend gedrag jegens personen. Uit de interviews volgt dat het hier ook gaat om gevallen van stalking, mishandeling, zedendelicten of bedreiging. Door het opleggen van een gebiedsverbod wordt voorkomen dat de stalker zich begeeft in de nabijheid van de woning van het slachtoffer.

De geïnterviewde officieren leggen ook incidenteel gebiedsverboden op bij de aanpak van voetbalvandalisme en wijkoverlast, veelal op grond van de juridische titel ‘vrees voor verstoring van de openbare orde’ en/of ‘vrees voor herhaald gevaar voor goederen’. Het verbod wordt dan vaak gecombineerd met een meldingsplicht.

Een hulpverleningsplicht wordt sporadisch opgelegd, omdat niet vaak aan de voorwaarden waaronder deze gedragsaanwijzing ingezet kan worden wordt voldaan. Het moet namelijk gaan om het bekrachtigen van reeds ingezette hulp en niet om het opstarten van een nieuw hulpverleningstraject. Dergelijke situaties doen zich relatief weinig voor.

Verhouding tot burgemeestersbevelen en andere instrumenten

Geïnterviewde officieren benadrukken dat zij per situatie bezien of het opleggen van een gedragsaanwijzing aangewezen is. Een gedragsaanwijzing is een van de instrumenten die ingezet kunnen worden om recidive te voorkomen. In dat kader zijn met name het burgemeestersbevel op grond van de Wet MBVEO en een tijdelijk huisverbod op grond van de Wet tijdelijk huisverbod relevant.

⁷⁴ Stand van zaken op 12 januari 2021. Dit betekent dat recente ontwikkelingen en gebeurtenissen, zoals de coronaprotesten na de invoering van de avondklok in het weekend van 24 en 25 januari 2021, hierin niet zijn betrokken.

Alle respondenten merken op dat aan het opleggen van een gedragsaanwijzing strengere voorwaarden zijn verbonden dan aan een burgemeestersbevel. Belangrijkste verschil is dat het moet gaan om een verdachte van een strafbaar feit en dat het OM moet hebben besloten om deze verdachte te dagvaarden. Bovendien moet aannemelijk gemaakt kunnen worden dat een kans op recidive bestaat. Een gedragsaanwijzing wordt vanwege diens strafrechtelijke karakter bovendien gezien als een zwaardere maatregel dan een burgemeestersbevel en lijkt met name gereserveerd te worden voor ‘acute overlastzaken’.

Ook de eisen van bewijsvoering vormen een reden dat officieren in mindere mate gedragsaanwijzingen opleggen aan voetbalhooligans. Voetbalvandalisme wordt namelijk vaak gepleegd in georganiseerd groepsverband, waarbij de overlastplegers vaak gezichtsbedekkende kleding dragen waardoor zij moeilijk herkenbaar zijn. Voor het opleggen van een gedragsaanwijzing geldt als voorwaarde dat de overlastgevende gedragingen aan het betreffende individu toegeschreven kunnen worden. Vervolging is niet mogelijk als het OM niet exact kan vaststellen welke persoon erbij betrokken is geweest. In dergelijke gevallen biedt het opleggen van een bestuursrechtelijke maatregel soms uitkomst. Ook speelt mee dat een gedragsaanwijzing in beginsel geldt voor 90 aaneengesloten dagen en een burgemeestersbevel verspreid over een langere periode opgelegd kan worden.

Daarnaast brengen enkele officieren naar voren dat gelet op de aard van de overlast bij voetbalvandalisme en wijkoverlast, waarbij de openbare orde verstoord raakt, het meer op de weg van de burgemeester ligt om in te grijpen via de Gemeentewet dan dat de officier tot het opleggen van een gebiedsverbod overgaat. Dit neemt niet weg dat het OM tot vervolging overgaat als wel degelijk sprake is van strafbare feiten die bewezen kunnen worden, zie bijvoorbeeld de vervolging van veertien relschoppers tijdens de wedstrijd FC Den Bosch-Go Ahead Eagles op 22 mei 2019, onder meer vanwege geweld richting politieagenten. Overigens werd in dit geval tegen alle verdachten een stadionverbod door de KNVB opgelegd én legde de burgemeester daarnaast gebiedsverboden op.⁷⁵

Een burgemeestersbevel wordt ingeval van voetbalvandalisme bovendien effectiever geacht, omdat dit kan gelden voor negentig dagen binnen een periode van twee jaar. De overlast kan dan voorkomen worden tijdens alle wedstrijden gedurende twee seizoenen. Een gedragsaanwijzing blijft daarentegen maximaal negentig aaneengesloten dagen van kracht.

Geïnterviewde officieren merken daarnaast op dat bij huiselijk geweldzaken regelmatig een tijdelijk huisverbod wordt opgelegd. Een dergelijk verbod kan opgelegd worden door de burgemeester en door een gemandateerde hulpofficier van justitie. Dit verbod heeft ook als doel om de veiligheid van slachtoffers te vergroten. De betrokken persoon mag gedurende een bepaalde periode zijn woning niet betreden en ook geen contact opnemen met zijn huisgenoten. Anders dan het gebieds- en contactverbod maakt het aanbieden van hulpverlening nadrukkelijk onderdeel uit van het traject rondom het huisverbod. In sommige gevallen is het huisverbod geschikter dan een contactverbod dat het volgen van een relatiebemiddelingstraject in de weg kan staan, aldus geïnterviewde officieren. Het kan zijn dat er vanuit het belang van verdere hulpverlening juist contact nodig is tussen gezin/partner en de uithuisgeplaatste.

⁷⁵ OM (24 januari 2020), *Onvoorwaardelijke celstraffen geëist voor voetbalrellen*. <https://www.om.nl/onderwerpen/voetbalvandalisme/nieuws/2020/01/24/onvoorwaardelijke-celstraffen-geest-voor-voetbalrellen-%E2%80%99Cbarbaars-gedrag%E2%80%9D> (geraadpleegd op 21 januari 2021).

6.4 Ervaringen

Uit de interviews en de enquête ontstaat het beeld dat betrokkenen bij het OM positieve ervaringen hebben met het opleggen van gedragsaanwijzingen. Het opleggen van een gedragsaanwijzing kan ervoor zorgen dat de verdachte zijn gedrag aanpast, in die zin dat een persoon/een slachtoffer geen hinder meer van hem/haar ondervindt of doordat de openbare orde niet herhaald wordt verstoord. Op die wijze levert dit instrument een bijdrage aan de vergroting van de veiligheid van de samenleving naar het oordeel van respondenten. Belangrijk is ook dat het opleggen van een maatregel slachtoffers rust geeft; zij voelen zich beschermd en serieus genomen in hun zorgen. Het opgelegde verbod wordt gezien als een belangrijke stok achter de deur. Vanuit Slachtofferhulp wordt regelmatig namens het slachtoffer gevraagd om het opleggen van een contact- of gebiedsverbod.

Het blijkt met enige regelmaat voor te komen dat een verdachte een gedragsaanwijzing overtreedt. Deze overtreding valt onder de strafbaarstelling van artikel 184 of 184a Sr, afhankelijk van de vraag wat de grondslag voor de gedragsaanwijzing was. Het OM gaat in die gevallen tot vervolging over.

Een geïnterviewde officier noemt als knelpunt bij de handhaving het verschil tussen artikel 184 en 184a Sr. Artikel 184a Sr is enkel van toepassing als de gedragsaanwijzing strekt tot de bescherming van belastend gedrag van de verdachte jegens een persoon of personen (artikel 509hh, eerste lid onder b). Artikel 184 Sr geldt voor de overtreding van de gedragsaanwijzing met andere doelen of van een burgemeestersbevel op grond van de Gemeentewet of de APV. In het eerste geval is bij de verdenking van het overtreeden van de gedragsaanwijzing voorlopige hechtenis mogelijk en kan een verdachte, na inverzekeringstelling, eventueel voorgeleid worden voor een rechter-commissaris (RC). De officier van justitie kan hierdoor een verdachte langer in voorarrest houden als die de aanwijzingen niet opvolgt. Artikel 184a Sr stelt officieren in staat om stevig lik-op-stukbeleid te voeren, wat volgens de officier ten goede komt aan de geloofwaardigheid en de effectiviteit van de maatregelen. Een ander belangrijk onderscheid is dat een verdachte bij mogelijke overtreding van artikel 184a Sr buiten heterdaad mag worden aangehouden; een foto gemaakt door de belaagde persoon kan ook volstaan. In de gevallen waarin sprake is van overtreding van artikel 184 Sr zijn de bevoegdheden van het OM aanzienlijk beperkter: aanhouding buiten heterdaad is niet mogelijk en de verdachte zal worden ontboden voor een verhoor. De geïnterviewde pleit daarom voor een uitbreiding van artikel 184a Sr, zodat ook de overtreding van andersoortige gedragsaanwijzingen en burgemeestersbevelen hieronder geschaard wordt en tegen overtreding van deze maatregelen effectiever opgetreden kan worden. De huidige regeling staat effectieve handhaving in de weg. Andere officieren herkennen dit knelpunt niet uit hun eigen praktijk, maar delen de geschetste probleemanalyse en de wens om de wet op dit punt aan te passen.

In het casestudy-onderzoek onder gemeenten (zie hoofdstuk 5) zijn geen signalen naar voren gekomen dat het feit dat de overtreding van burgemeestersbevelen vallen onder artikel 184a in hun ogen zou leiden tot minder effectieve strafrechtelijke handhaving. Het is overigens de vraag in hoeverre zij hierop zicht hebben, aangezien respondenten hebben aangegeven dat het OM weinig terugkoppeling geeft aan de gemeente over hoe de strafrechtelijke handhaving bij dergelijke overtredingen verloopt.

Voor het overige zijn geen wensen tot aanpassing van de wet naar voren gekomen. Bij het OM zijn geen evidente knelpunten bij de toepassing van de wet gebleken. De gedragsaanwijzing wordt gezien als waardevolle aanvulling. Er wordt door geïnterviewde officieren en andere medewerkers van het OM – los van de discussie rondom artikel 184a Sr – niet gepleit

voor aanpassing van de wet. De strikte toepassingsvoorwaarden worden niet gezien als problematisch, omdat dit inherent is aan de inzet van strafrechtelijke maatregelen.

6.5 Resumé

Dit hoofdstuk laat zien dat de geïnterviewde officieren met enige regelmaat gebruik maken van de in 2010 geïntroduceerde bevoegdheid om gedragsaanwijzingen op te leggen. Niet alle officieren zetten dit instrumentarium in. In het geformuleerde beleid dat in dit hoofdstuk beschreven is wordt onder meer aandacht besteed aan de toepassing van gedragsaanwijzingen en de aanpak van voetbalvandalisme.

De toepassing is er in de meeste gevallen op gericht om slachtoffers te beschermen, bijvoorbeeld ingeval van huiselijk geweldzaken. Ook worden gedragsaanwijzingen – in mindere mate – ingezet in het kader van de aanpak van voetbalvandalisme en wijkoverlast. Het gaat met name om gebieds- en contactverboden. Een meldingsplicht wordt af en toe opgelegd en een hulpverleningsplicht sporadisch. Een gedragsaanwijzing wordt door de geïnterviewden gezien als een van de instrumenten die ingezet kan worden om recidive te voorkomen. Paragraaf 6.3 brengt de verhouding met andere instrumenten, zoals het huisverbod en burgemeestersbevelen, in kaart.

Geïnterviewde officieren zijn positief over dit instrument dat volgens hen bijdraagt aan het vergroten van de veiligheid in de samenleving. Net als in de eerdere evaluatie is niet gebleken van knelpunten in de toepassing van de gedragsaanwijzing. Wel wordt het verschil in de werking van artikel 184 en 184a Sr gezien als problematisch bij de overtreding van een burgemeesterbevel of gedragsaanwijzing. Uit de interviews komt de wens naar voren om de toepassing van artikel 184a Sr te verruimen tot overtreding van gedragsaanwijzingen met andersoortige doeleinden en burgemeestersbevelen. Dit zou ten goede komen aan de geloofwaardigheid en de effectiviteit van de strafrechtelijke handhaving van overtreding van deze maatregelen.

Slotbeschouwing

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk analyseren we de onderzoeksbevindingen. We beginnen met de beantwoording van de onderzoeksvragen zoals die zijn geformuleerd in paragraaf 1.2. We sluiten af met een slotbeschouwing waarin we reflecteren op de bevindingen en suggesties doen om de toepassing van de Wet MBVEO te verbeteren/vergroten.

7.2 Beantwoording onderzoeksvragen

1. *Wat zijn de veronderstelde interventietheorieën en mechanismen (oorzaak-gevolgrelaties) per instrument van de Wet MBVEO? en*
2. *Wat zijn de doelen en middelen van de Wet MBVEO en hoe kunnen deze schematisch in een doelboom worden weergegeven?*

In dit onderzoek hebben we per instrument de beoogde toepassing en werking (interventiestrategie/-theorie) in kaart gebracht volgens de door Pawson en Tilley ontwikkelde ICMO-benadering (interventie-context-mechanisme-outcome). De wetgever heeft deze interventietheorieën nauwelijks geëxpliciteerd en uitgesplitst per instrument. Uit onze eigen reconstructies blijkt dat sprake is van een behoorlijke overlap tussen de achterliggende interventietheorieën van de burgemeestersbevelen en de gedragsaanwijzingen door de officier van justitie. Bij de burgemeester ligt de nadruk logischerwijs op verstoringen van de openbare orde. Een burgemeestersbevel heeft een situationeel karakter. De gedragsaanwijzing heeft een bredere reikwijdte, in die zin dat ook mensen die zich ernstig belastend gedragen tegen personen of een herhaald gevaar voor goederen opleveren onder de doelgroep vallen. Bij de strafrechtelijke maatregelen gaat het – per definitie – om verdachten van strafbare feiten, waardoor de doelgroep juist beperkter is dan die van een burgemeestersbevel. De gedragsaanwijzing heeft een persoonsgericht karakter.

De doelboom, met doelen en subdoelen zoals die geïdentificeerd zijn in de beleidsreconstructie, is opgenomen in paragraaf 3.5. Zowel de burgemeestersbevelen als de gedragsaanwijzingen zijn preventief van aard. Hun beoogde effecten zijn het bestrijden en het voorkomen van ernstige overlast, openbare ordeverstoringen en strafbare

feiten, wat uiteindelijk moet leiden tot een veiliger samenleving. Subdoelen zijn voorkoming van (overlastgevende) groepsvorming, de voorkoming van ernstig belastend gedrag tegen (individuele) personen, de bescherming van goederen, en het aanpakken van de problematiek van de verdachte. De doelstellingen zijn niet specifiek en meetbaar geformuleerd. Daarnaast beogen alle instrumenten tot op zekere hoogte bij te dragen aan alle doelen en subdoelen, waarbij sommige (sub)doelen meer rechtstreeks aan een instrument te koppelen zijn (zoals het aanpakken van de problematiek van de verdachte aan de hulpverleningsplicht van het OM). Uit de casestudy's, interviews en enquête blijkt niet dat gemeenten en het OM van andere doelstellingen of een andere beleidstheorie uitgaan dan de wetgever.

3. *Hoe vaak passen burgemeesters, officieren van justitie en strafrechters de Wet MBVEO toe sinds de inwerkingtreding?*

We hebben de toepassing bekeken vanaf 2015, het jaar waarin de voorwaarden voor het opleggen van een burgemeestersbevel substantieel zijn gewijzigd. Daaruit blijkt dat ongeveer driekwart van de onderzochte gemeenten de wet niet toepast. Van de gemeenten die de Wet MBVEO wel toepassen, past het overgrote deel de wet één t/m vijf keer per jaar toe. Slechts enkele gemeenten (vier gemeenten in 2018 en vijf gemeenten in 2019) passen de wet twintig keer of meer toe per jaar.

Het OM houdt geen registraties bij van het aantal opgelegde gedragsaanwijzingen. De in het kader van deze evaluatie geïnterviewde officieren leggen met enige regelmaat een gedragsaanwijzing op. Tegelijkertijd is bekend dat sommige officieren nooit een gedragsaanwijzing opleggen. Het gaat met name om gebieds- en contactverboden. Een meldingsplicht wordt af en toe opgelegd en een hulpverleningsplicht sporadisch.

Het gebiedsgebod door de rechter is met de wijziging van de Wet MBVEO toegevoegd aan de andere vrijheidsbeperkende rechterlijke maatregelen van art. 38v Sr (het gebiedsverbod, het contactverbod en de meldingsplicht). Omdat de toepassing van het gebiedsgebod niet los gezien kan worden van de andere art. 38v Sr-maatregelen die niet geïntroduceerd zijn met de Wet MBVEO, gaan we in deze evaluatie niet in op het Wet MBVEO-gebiedsgebod door de rechter.

4. *In hoeverre, in welke situaties en met welke uitkomsten worden welke rechtsmiddelen aangewend tegen de toepassing van de wet?*

Uit de casestudy's in zes gemeenten die de Wet MBVEO de afgelopen jaren hebben toegepast, blijkt dat overlastgevers af en toe bezwaar maken, soms voorlopige voorzieningen aanvragen en (zelden) beroep instellen tegen gebiedsverboden. Dit verschilt per doelgroep; zo zijn voetbalhooligans en jongeren vaak juridisch mondiger dan bijvoorbeeld dakloze en verslaafde overlastgevers. De geïnterviewden bij de casestudygemeenten geven aan dat de besluiten van de burgemeester meestal standhouden. Waar dat niet zo is, ligt dat aan de motivering en dossieropbouw. In de gepubliceerde jurisprudentie komen we ook weinig tot geen gegrondverklaringen tegen.

5. *Onder welke omstandigheden en met welke overwegingen passen burgemeesters, rechters en officieren van justitie de wet toe?*

Voor burgemeesters zijn de instrumenten van de Wet MBVEO veelal een *ultimum remedium*, dat zij pas inzetten als andere interventies niet werken. Dit betekent dat zij de wet nauwelijks gebruiken voor first offenders, ook al biedt de wet sinds 2015

wel die mogelijkheid omdat daar vooral bij voetbaloverlast behoefte aan zou zijn. Uit de enquête en casestudy's blijkt dat zij gebiedsverboden opleggen bij verschillende soorten overlast, al naar gelang die zich voordoet: voetbalvandalisme, jeugdoverlast, overlast bij evenementen zoals jaarwisselingen en wijkoverlast door bijvoorbeeld dak- en thuislozen.

Officieren van justitie leggen gedragsaanwijzingen, met name contact- en gebiedsverboden, het vaakst op in huiselijk geweldzaken. De toepassing in die gevallen is erop gericht om slachtoffers te beschermen. Ook worden gedragsaanwijzingen af en toe ingezet bij de aanpak van voetbalvandalisme en andere misdrijven. Een gedragsaanwijzing wordt door de geïnterviewde officieren gezien als een van de instrumenten die ingezet kunnen worden om recidive te voorkomen.

6. *Wat zijn de overwegingen voor burgemeesters, rechters en officieren van justitie om de wet niet toe te passen terwijl er wel sprake was van overlast en omstandigheden waar de wet zich op richt?*

Onbekendheid, 'koudwatervrees' of geen meerwaarde zien in de Wet MBVEO lijken de voornaamste redenen te zijn voor verschillende betrokken partijen om de wet niet toe te passen. De toepassing lijkt afhankelijk van individuele enthousiaste personen, vooral ambtelijk, die een aanjaagfunctie op zich nemen. Een groot aantal burgemeesters past de wet helemaal niet toe, ook burgemeesters van gemeenten waar de problematiek wel speelt, blijkt uit de enquête. De redenen hiervoor, zo blijkt uit interviews en de enquête, zijn vooral dat APV-gebiedsverboden eenvoudiger toe te passen zijn of de toepassing van de Wet MBVEO te ingewikkeld wordt gevonden. In de casestudy's zien we dat niet-gebruik soms een bewuste keuze is (bijvoorbeeld omdat APV-stadionverboden uitputtend en effectief zijn geregeld en het Wet MBVEO-instrumentarium slechts als ultimum remedium wordt ingezet of omdat hulp/de dialoog bij jeugdoverlast passender wordt gevonden), maar vaak ook een onbewuste keus. Niet alle professionals 'op de werkvloer' (politie, boa's, hulpverleners van binnen en buiten de gemeente) hebben evenveel kennis van de instrumenten of zien er heil in deze in te zetten.

Uit hoofdstuk 6 volgt dat de officieren aangeven maatwerk in individuele gevallen te leveren. Dat betekent dat een gedragsaanwijzing soms een geschikt instrument is. In andere gevallen gelden andere instrumenten, zoals een burgemeestersbevel of een tijdelijk huisverbod, als geschikter of effectiever. Het OM-beleid geeft richtsnoeren in welke overlastsituaties gedragsaanwijzingen ingezet kunnen worden. Het empirisch onderzoek heeft geen inzicht opgeleverd of het instrumentarium en deze richtlijnen op brede bekendheid kunnen rekenen.

7. *Worden andere maatregelen (buiten de wet) toegepast? Zo ja, waarom (en waarom niet de Wet MBVEO)?*

Gesprekspartners bij politie, gemeente, BVO's en hulpverlening geven aan dat zij in de praktijk meerdere interventies inzetten om het soort hardnekkige overlast waar de Wet MBVEO op ziet aan te pakken, en dat dit volgens hen ook het beste werkt. Het kan gaan om strafrechtelijke maatregelen, APV-(stadion)gebiedsverboden, stadionverboden van de KNVB en BVO's, inzet van jongerenwerkers, supportersbegeleiders, ouders/het sociale netwerk, de buurt (bewoners en ondernemers), en allerlei vormen van zorg en hulp. Vaak wordt een persoonsgerichte aanpak gehanteerd; in een individuele situatie wordt gekeken naar de persoon van de overtreder, wat de oorzaak van de overlast is en hoe die het beste kan worden opgelost. Hierbij wordt

veel samengewerkt tussen verschillende disciplines. De Wet MBVEO-maatregelen kunnen een onderdeel zijn van dit 'keuzemenu', maar dan moet degene die kiest hier wel goed van op de hoogte zijn. Dat laatste geldt ook voor de officieren, zie de beantwoording van de vorige vraag.

8. *Hoe wordt de (toepassing van de) wet door betrokken partijen ervaren?*

De meeste respondenten van vooral gemeenten en politie die de wet toepassen, zijn overwegend positief over de Wet MBVEO-gebiedsverboden. Volgens hen helpt een gebiedsverbod (meestal in combinatie met andere interventies) om de overlast in elk geval tijdelijk aan te pakken, maar dit verschilt wel per doelgroep. Bij notoire overlastgevers die weinig te verliezen hebben en/of (door bijvoorbeeld verslavingsproblematiek) 'niet anders kunnen', is weinig te bereiken met een gebiedsverbod (maar ook niet of beperkt met andere interventies). Met de andere burgemeestersbevelen hebben respondenten nauwelijks ervaring en bij de tevens namens-regeling zijn er knelpunten (zie vraag 9 en 11). De bevroegde officieren van justitie ervaren de gedragsaanwijzing uit art. 509hh Sv als waardevolle aanvulling op de rest van het strafrechtelijke repertoire. Zij ervaren geen knelpunten in de toepassing van dit instrumentarium.

9. *Wat gaat goed en wat kan beter (en hoe)?*

De bekendheid met en het gebruik van de bestuursrechtelijke maatregelen is verbeterd ten opzichte van de vorige evaluatie in 2012, in die zin dat gemeenten die met de wet werken, meer ervaring hebben opgedaan en routine hebben ontwikkeld met het voorbereiden en opleggen van gebiedsverboden. Daarnaast blijkt uit de enquête en de casestudy's dat de wetswijziging in 2015, die tegemoet moest komen aan ervaren knelpunten, niet heeft geleid tot een grotere toepassing van de wet op die punten, behalve de spreiding van de duur van de maatregelen (zie ook vraag 11). Naast onbekendheid (men is vertrouwer met het gebiedsverbod) komen daarvoor de volgende redenen uit het onderzoek naar voren.

- Respondenten zien de meldingsplicht in combinatie met het gebiedsverbod als een (mogelijk) nuttig instrument voor voetbalgerelateerde overlast en overlast bij evenementen. Er staan echter praktische bezwaren aan in de weg, zoals dat steeds meer politiebureaus gesloten zijn of dat de communicatie tussen gemeente en politie te wensen overlaat. De in 2015 geïntroduceerde digitale meldingsplicht kan dit oplossen, maar is door technische en financiële drempels nog niet operationeel. De werkgroep die hiermee bezig is, hoopt in 2021 verschillende pilots te gaan draaien.
- Gesprekspartners van gemeenten en politie geven aan dat het groepsverbod geen meerwaarde heeft ten opzichte van het gebiedsverbod. Integendeel: ze vinden het lastiger te motiveren (hoewel de wettelijke voorwaarden voor een groepsverbod hetzelfde zijn als voor een gebiedsverbod) en lastiger te handhaven. De moeilijkheid bij de voorbereiding zien gesprekspartners vooral in de vraag aan wie het groepsverbod moet worden opgelegd; groepen zijn niet homogeen. De vraag is ook wanneer iemand zich 'zonder redelijk doel' ergens ophoudt. Ook is de maximumgroeps grootte van vier personen makkelijk te omzeilen.
- De twaalfminnersregeling wordt niet gebruikt omdat overlastgevers ouder zijn of omdat gemeenten en politie andere oplossingen, zoals hulp, bij deze doelgroep passender vinden. Wel nemen respondenten een verschuiving waar; plegers van jeugdoverlast worden steeds jonger.

- De tevens namens-regeling, die met de wetwijziging in 2015 aan art. 172a Gemw is toegevoegd, maakt het mogelijk om tevens namens een andere burgemeester een maatregel uit art. 172a Gemw (gebiedsverbod, groepsverbod of meldingsplicht) op te leggen. Respondenten van gemeenten en politie zien de tevens namens-regeling unaniem als onwerkbaar. De afstemming tussen burgemeesters vraagt te veel tijd en capaciteit, met name het organiseren van de rechtsbescherming. Hierbij speelt volgens enkele gesprekspartners mee dat voor dit soort intergemeentelijke maatregelen veel onderling vertrouwen nodig is; daarnaast zijn burgemeesters gehecht aan hun autonomie en willen zij maatwerk leveren – zij kennen immers hun gemeente en de overlastsituatie daar het beste. Deze argumenten zouden ook de minimale toepassing van de intergemeentelijke meldingsplicht kunnen verklaren. Dossieruitwisseling kan volgens enkele gesprekspartners een eenvoudiger alternatief zijn voor de tevens namens-regeling en dit wordt ook al gedaan, maar ook dit vraagt veel afstemming en kan ertoe leiden dat diverse burgemeesters (bijvoorbeeld van voetbalgemeenten) verschillend omgaan met hetzelfde dossier. Ook is geopperd om tenminste de rechtsbescherming op landelijk niveau onder te brengen, in ieder geval om bij gemeente-overstijgend voetbalvandalisme effectief op te kunnen treden. Dit brengt echter veel bevoegdheidsvragen met zich mee.

Zoals ook geschetst bij vraag 6 is het niet-gebruik van instrumenten of de wet in zijn geheel soms een bewuste, soms een onbewuste keuze. De bekendheid met en het draagvlak voor de diverse mogelijkheden van de wet zou kunnen worden vergroot onder gemeenten en de verschillende partners binnen gemeenten (zoals politieteams, hulpverleners, andere gemeenteafdelingen dan OOV) die hem nu niet optimaal benutten. Voor een betere werking van de tevens namens-regeling zou daarnaast een wetwijziging het overwegen waard zijn. Het groepsverbod en het twaalfminnersbevel lijken niet in een daadwerkelijke behoefte te voorzien, maar vrij algemeen wordt het behoud van deze instrumenten toch bepleit, voor het geval dat.

Bij de beantwoording van deelvraag 8 is al geconstateerd dat de inzet van de gedragsaanwijzing naar tevredenheid verloopt. Uit het onderzoek zijn geen verbeterpunten naar voren gekomen.

10. Hoe wordt de wet ervaren door personen aan wie een maatregel is opgelegd?

We hebben slechts enkele overlastgevers, advocaten en hulpverleners kunnen spreken. Uit die gesprekken blijkt dat sommige overlastgevers de gebiedsverboden als ingrijpend ervaren; het is een grote inbreuk op de bewegingsvrijheid.

11. Welke knelpunten worden in de wet ervaren? en

12. Zijn de in 2012 gesignaleerde knelpunten ondervangen?

Uit de vorige evaluatie van de Wet MBVEO (2012) en twee monitoringsrapporten van de Inspectie OOV en de Inspectie VenJ (2011-2012) kwam een aantal knelpunten naar voren.

De volgende juridische knelpunten werden bij voetbalgerelateerde overlast ervaren.

- De maximale duur voor een burgemeestersbevel van drie maanden werd te kort gevonden. Dit is opgelost met de wetwijziging.
- Door de eis van herhaaldelijkheid konden first offenders niet worden

aangepakt. Ook dit is in 2015 aangepast. Van deze mogelijkheid wordt echter nauwelijks gebruik gemaakt, omdat burgemeesters de wet als een ultimatum remedium zien. Dit geldt zeker bij niet-voetbalgerelateerde overlast.

- Handhaving van de maatregelen kan alleen wanneer overtreders op heterdaad worden aangehouden. Dit is nog steeds zo; een gesprekspartner bij het OM pleit onder meer daarom voor uitbreiding van art. 184a Sr, zodat effectievere handhaving van burgemeestersbevelen en OM-gedragsaanwijzingen mogelijk wordt.

De volgende praktische knelpunten werden ervaren in met name de gemeentelijke uitvoeringspraktijk. Deze zien niet alleen op voetbalvandalisme, maar op alle soorten overlast.

- Om de wet te kunnen toepassen moet sprake zijn van goede dossiervorming. Uit het dossier moet blijken dat aan de toepassingscriteria wordt voldaan. In de praktijk werd het opbouwen van een goed dossier als ingewikkeld en arbeidsintensief ervaren. Uit deze evaluatie blijkt dat als partijen hun 'koudwatervrees' eenmaal hebben overwonnen, zij positief zijn over gebiedsverboden. De dossiervorming loopt goed bij casestudygemeenten waar gemeente en politie de verwachtingen over en weer goed hebben afgestemd, bijvoorbeeld met een format voor de bestuurlijke rapportage. Wel zouden andere partijen dan de politie een grotere rol kunnen spelen bij de signalering en dossiervorming.
- De intergemeentelijke meldingsplicht vergt veel afstemming en administratieve lasten. Dit lijkt opgelost met de wetswijziging dat de ontvangende burgemeester alleen hoeft te worden geïnformeerd; in de praktijk wordt de meldingsplicht echter nauwelijks gebruikt, laat staan intergemeentelijk. Ook is de tevens namens-regeling geïntroduceerd, maar die zorgt weer voor nieuwe problemen (zie hieronder). Zoals bij vraag 9 al aan de orde kwam, gaat het bij alle intergemeentelijke burgemeestersmaatregelen uiteindelijk om burgemeesters die buiten hun eigen grondgebied opereren; dit zal altijd onderling vertrouwen en goede communicatie vergen.
- Met name gemeentelijke respondenten ervoeren in de vorige evaluatie knelpunten in de afstemming met het OM. Uit de casestudy's blijkt dat gesprekspartners deze knelpunten vooral bij wijkoverlast nog steeds ervaren; een effectieve aanpak van overlast en optimale benutting van de verschillende Wet MBVEO-maatregelen zou volgens hen gebaat zijn bij meer bereikbaarheid, capaciteit en prioritering bij het OM. Bij de aanpak van voetbalvandalisme wordt de samenwerking met het OM en de politie als positief ervaren.
- Een compleet beeld van alle beschikbare instrumenten en mogelijke maatregelen om overlast te bestrijden, ontbreekt vaak. Dit is nog steeds het geval. Uit de evaluatie blijkt dat er nog veel winst te behalen is wat betreft de bekendheid met alle ins en outs van de Wet MBVEO.

Uit deze evaluatie komt de tevens namens-regeling als juridisch knelpunt naar voren, zoals hierboven bij de beantwoording van vraag 9 uitgebreid is toegelicht. Burgemeesters vinden de toepassing en de rechtsbescherming te ingewikkeld. Voor het overige levert de wet zelf geen knelpunten op, maar liggen in de uitvoeringspraktijk nog kansen op het gebied van kennisvergroting en samenwerking.

13. Wat zijn relevante ontwikkelingen in de jurisprudentie over de toepassing van de Wet MBVEO?

Sinds de inwerkingtreding van de wet zijn enkele tientallen uitspraken over de Wet MBVEO op rechtspraak.nl gepubliceerd, waarvan een klein deel van na de wijziging in 2015 dateert. Uit onze analyse van deze uitspraken blijken geen opvallende ontwikkelingen. De rechter concretiseert in deze uitspraken vooral toepassingscriteria als ernstige/herhaaldelijke verstoring van de openbare orde.

14. Worden met de toepassing van de wet de veronderstelde mechanismen en doelen daadwerkelijk gerealiseerd?

De doelrealisatie is niet goed meetbaar, omdat de veronderstelde mechanismen en doelen niet helder zijn omschreven en omdat de resultaten van de toepassing van de Wet MBVEO niet worden gemonitord door gemeenten en het OM. Het uiteindelijke doel van de Wet MBVEO is het bestrijden van ernstige overlast en voetbalvandalisme, om zo de openbare orde te handhaven, strafbare feiten te voorkomen en beëindigen, om uiteindelijk de samenleving veiliger te maken. Uit de interviews en enquête blijkt dat het opleggen van MBVEO-gebiedsverboden werkt om de overlast tijdelijk te laten stoppen (en dus de openbare orde tijdelijk te herstellen/nieuwe ordeverstoringen of nieuwe strafbare feiten tijdelijk te voorkomen). Een positief neveneffect kan zijn een duurzame gedragsverandering bij de overlastgever. Of een gebiedsverbod ‘werkt’, verschilt per doelgroep en ook per individuele overlastgever. Op overlastgevers met weinig perspectief en die weinig te verliezen hebben, zoals daklozen (al dan niet met verslaving en/of psychosociale problematiek) hebben gebiedsverboden weinig effect, terwijl jongeren met nog een toekomst voor zich eerder geneigd zijn zich aan het gebiedsverbod te houden en de overlast (definitief) te beëindigen. Factoren als financiën (hebben bekeuringen en dwangsommen zin?), sociaal netwerk, omgeving (zijn er veel verleidingen aanwezig?) en ziektebeeld (heeft iemand controle over het eigen gedrag?) kunnen een rol spelen bij de effectiviteit van de maatregelen.

Uit hoofdstuk 6 volgt dat voor het OM geldt dat met name het beschermen van slachtoffers een belangrijk oogmerk is bij de opgelegde gedragsaanwijzingen. Gedragsaanwijzingen worden in mindere mate ingezet om voetbalvandalisme en ernstige overlast te bestrijden; geïnterviewden zijn wel positief over de bijdrage van gedragsaanwijzingen aan het voorkomen en eventueel bestraffen van recidive. Gelet hierop kan geconcludeerd worden dat de inzet van gedragsaanwijzingen slechts beperkt bijdraagt aan deze doelen.

15. Wat zijn redenen van het niet of niet volledig realiseren van beoogde doelen? en

16. Spelen andere factoren dan de wet een rol bij de realisatie van de beoogde doelen? Welke factoren zijn dit en op welke wijze spelen zij een rol bij de doelrealisatie?

Zoals gezegd zijn de beoogde doelen van de Wet MBVEO bestrijding van ernstige overlast, openbare ordeverstoringen en strafbare feiten, met als belangrijk element voorkoming van herhaling. Het uiteindelijke hogere doel is het vergroten van de veiligheid in de samenleving. Uit de evaluatie blijkt dat de instrumenten uit de Wet MBVEO bijdragen aan het bereiken van deze doelen, maar dat de ambitie daarbij niet te groot moet zijn. De Wet MBVEO – met name via de bestuursrechtelijke maatregelen – is effectief voor het tijdelijk oplossen van ernstige of herhaalde overlast en voetbalvandalisme en er gaat een beperkte preventieve werking van uit. Redenen voor het niet realiseren van beoogde doelen komen – behalve bij de tevens namens-regeling en wellicht ook het groepsverbod – niet voort uit de wet zelf, maar zijn meer te vinden in de implementatie. Niet overal worden de mogelijkheden van de wet maximaal benut. Belangrijke succesfactoren zijn de mate van bekendheid met de wet, expertise en ervaring, gevoelde meerwaarde, en samenwerking en organisatorische

borging (waaronder dossiervorming). Als de politie en andere professionals goed weten wat burgemeester en OM nodig hebben, de opleggers van de maatregelen de wet goed in de vingers hebben en (met name) het OM vervolgens doorpakt in de handhaving, is het effect van de maatregelen op de openbare orde en veiligheid het grootst.

17. Hoe kan de effectiviteit van de toepassing van de wet beoordeeld en eventueel vergroot worden?

Zoals eerder opgemerkt is het lastig om de effectiviteit te meten. De subjectieve ervaringen van respondenten zijn overwegend positief; in combinatie met andere interventies kunnen met name gebiedsverboden helpen om ernstige/structurele overlast tegen te gaan. Er liggen kansen in het verspreiden van kennis over alle instrumenten van de wet en zo het aanmoedigen van het gebruik ervan. Ook kan de tevens namens-regeling vereenvoudigd worden en de digitale meldingsplicht (verder) geïmplementeerd. De verbeterpunten zitten dus vooral in de implementatie, niet in de wet zelf. Daarnaast zou uitbreiding van art. 184a Sr naar alle MBVEO-maatregelen de handhaving door het OM effectiever kunnen maken, waarbij de wetgever wel stil dient te staan bij de proportionaliteit van deze uitbreiding. Vanuit het oogpunt van proportionaliteit is relevant of deze verdergaande bevoegdheid/inbreuk in verhouding staat tot de daarmee te bereiken doelen, namelijk effectievere handhaving, bij misdrijven die nu nog onder artikel 184 Sr vallen.

7.3 Slotbeschouwing

7.3.1. Inleiding

In deze slotbeschouwing blikken we terug op de periode vanaf de eerste evaluatie van de Wet MBVEO in 2012 en de wijziging van de wet in 2015. Welke ontwikkelingen kunnen worden gesignaleerd, welke invloed heeft dit gehad op de toepassing en de effecten van de wet en hoe kan dit worden verklaard? Daarbij gaan we afzonderlijk in op het bestuursrechtelijke en het strafrechtelijke instrumentarium dat de Wet MBVEO biedt.

7.3.2. De totstandkoming van de Wet MBVEO

De met de Wet MBVEO geïntroduceerde bestuursrechtelijke en strafrechtelijke instrumenten richten zich in de kern op twee problemen: ernstige wijkoverlast en voetbalgerelateerde ordeverstoringen. Daarnaast blijkt uit de wetsgeschiedenis dat de wetgever het instrumentarium, met name de gedragsaanwijzing die de officier kan opleggen, ook bruikbaar achtte voor bescherming van slachtoffers van overlast in de relationele sfeer, zoals stalking of huiselijk geweld. Uit de wetsgeschiedenis kan worden opgemaakt dat de Wet MBVEO slechts een beperkte empirische onderbouwing kent over de aard en omvang van de problematiek en de noodzaak van de wetgeving. Signalen van lokale autoriteiten vormden de belangrijkste aanleiding om tot deze wet te komen; zij gaven aan in toenemende mate te worden geconfronteerd met structurele ernstige overlast en voetbalvandalisme. Een cijfermatige onderbouwing van die toename ontbreekt. Bovendien laat de Veiligheidsmonitor Rijk van 2007, waarnaar in de MvT wordt verwezen, zien dat de indicator 'overlast van groepen jongeren, overlast van dronken mensen op straat, drugsoverlast en lastigvallen van mensen op straat' niet was toegenomen, maar stabiel was gebleven. Deze cijfers bieden geen onderbouwing voor de stelling dat sprake is van een toename van overlastproblematiek. Over de omvang van voetbalvandalisme is in het geheel geen cijfermatige onderbouwing gegeven.

7.3.3. Effectiviteit van de wet

De wetgever heeft bij de totstandkoming van de wet geen heldere doelen geformuleerd. De wetgever heeft bovendien niet benoemd tot welke afname van overlast de wet zou moeten leiden. De door de wetgever beoogde doelstellingen zijn niet geconcretiseerd en meetbaar gemaakt. Dit compliceert het beoordelen van de effecten van de wet. Deze evaluatie laat dan ook zien dat het niet goed mogelijk is om de effectiviteit van de Wet MBVEO te meten. Dat de effecten van de Wet MBVEO niet goed meetbaar zijn, wordt bevestigd in de gesprekken die gevoerd zijn. De doelen die gemeenten zelf verbinden aan het toepassen van de Wet MBVEO, zijn bij de onderzochte casestudygemeenten hetzelfde. Het belangrijkste doel dat wordt geformuleerd, is het wegnemen of verminderen van de overlast in een bepaalde buurt, wijk of gebied. Daarbij wordt het instrumentarium van de Wet MBVEO gezien als een *ultimum remedium*; er wordt pas gebruik van gemaakt nadat andere (lichtere) middelen geen soelaas meer bieden. Dat een maatregel op grond van de Wet MBVEO tot een duurzame gedragsverandering kan leiden bij de overlastgever, wordt niet als hoofddoel gezien, maar als eventuele positieve bijvangst.

De effectiviteit van de Wet MBVEO wordt door gemeenten en het OM niet gemeten en gemonitord. Gunstige effecten worden door gemeenten en het OM wel degelijk verondersteld, maar die zijn overwegend gebaseerd op eigen ervaringen en indrukken. Het optreden van effecten – het verminderen van overlast – is bovendien moeilijk toe te schrijven aan één middel omdat in veel gevallen naast een maatregel op grond van de Wet MBVEO ook andere maatregelen worden ingezet, bijvoorbeeld op het gebied van zorg of begeleiding.

7.3.4. Effect wijziging van de Wet MBVEO in 2015

De Wet MBVEO is in 2015 op een aantal punten gewijzigd. De wijzigingen hebben betrekking op de toepassingscriteria van de bestuursrechtelijke instrumenten en op een uitbreiding van de doelgroep waarvoor de wet kan worden toegepast. Zie voor een uitgebreide beschrijving van de wetswijziging paragraaf 2.4. De belangrijke wijzigingen waren dat de burgemeester sindsdien een maatregel kan opleggen aan first offenders. Daarnaast kan de burgemeester tevens *namens* een andere burgemeester een bevel (gebiedsverbod, groepsverbod, meldingsplicht) geven (de tevens namens-regeling) en kan een maatregel voor meerdere tijdvakken worden opgelegd.

Als we kijken naar de mate waarin deze wijzigingen hebben bijgedragen aan de effectiviteit van de wet en de mate waarin de wet wordt toegepast, moeten we constateren dat die bijdrage beperkt is. Alleen het feit dat maatregelen sindsdien opgelegd kunnen worden voor meerdere tijdvakken, wordt voor voetbalgerelateerde overlast als duidelijke meerwaarde gezien. In onderstaande tabel 7.1 staan de verschillende instrumenten genoemd en hoe deze kunnen worden beoordeeld.

TABEL 7.1 BEOORDELING INSTRUMENTARIUM WET MBVEO

	Bruikbaar?	Reden tot wijziging?	Toelichting
Gebiedsverbod	Ja	Nee	Meer bekendheid gewenst
Meldplicht	Ja, mits	Nee	Digitaal melden gewenst
Groepsverbod	Nee	Nee	Mogelijk toekomstig gebruik
12-minners bevel	Nee	Nee	Mogelijk toekomstig gebruik
Tevens namens-regeling	Nee, tenzij	Ja	Praktisch en juridisch te complex; aanpassing gewenst

De toepassing van het gebiedsverbod verloopt in de gemeenten waar deze wordt ingezet naar tevredenheid. De winst is vooral te behalen in het vergroten van de bekendheid met het instrument. De meldplicht wordt als bruikbare maatregel gezien, maar kost in de uitvoering veel tijd en capaciteit van met name de politie. Een digitale meldplicht zou daarom uitkomst bieden en wordt door gemeenten ook verwelkomd. Het groepsverbod en het 12-minnersbevel wordt niet toegepast, al geeft dat geen aanleiding om deze instrumenten uit de wet te schrappen omdat het gebruik ervan in de toekomst niet uitgesloten is.

De tevens namens-regeling blijkt in de praktijk te complex in de toepassing. Zo moeten gemeenten erop kunnen vertrouwen dat de andere gemeente(n) kan/kunnen zorgdragen voor een adequate uitvoering van de wet en wordt de toepassing van de maatregel als bewerkelijk ervaren, maar bovenal zorgt de rechtsbescherming voor juridische complicaties. Dit geldt met name voor het hanteren van de bevoegdheid. Dit leidt ertoe dat burgemeesters terughoudend zijn in de mate waarin de tevens namens-regeling wordt toegepast.

De wetswijziging van 2015 bood geen oplossing voor het in de eerste evaluatie geconstateerde knelpunt dat de handhaving van de maatregelen – de overtreding van burgemeestersbevelen en bepaalde type gedragsaanwijzingen – enkel mogelijk is wanneer overtreders op heterdaad worden aangehouden. Dit knelpunt is gerelateerd aan de verschillen in werking tussen artikel 184 en 184a WvSr. In deze evaluatie is dit handhavingknelpunt opnieuw geconstateerd. Het ligt voor de hand op te roepen tot een uitbreiding van de werkingssfeer van artikel 184a WvSr om de effectiviteit van het handhavend optreden te vergroten.

7.3.5. Vervolgstappen

De vraag die zich op basis van deze evaluatie opdringt is: hoe nu verder? Welke stappen moeten ondernomen worden om de toepassing van de wet te versterken? Uit de evaluatie in 2012 bleek een wetswijziging een middel om dit te bereiken. Daartoe geeft deze huidige evaluatie echter geen aanleiding. Als we kijken naar de verbetermogelijkheden in de toepassing van de wet, gaat het vooral om een implementatievraagstuk en niet zozeer om het wegnemen van juridische knelpunten. De gemeenten die vooroplopen in de toepassing en ook tevreden zijn over de mogelijkheden die de wet biedt, hebben ervaring en expertise in huis om de wet ook goed toe te kunnen passen. Daar lijkt vooral de winst te behalen. Dat betekent het overwinnen van eventuele koudwatervrees, starten met het opdoen van ervaring en waar nodig hulp en ondersteuning vragen bij meer ervaren gemeenten of het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV)⁷⁶ dat gemeenten hierin kan ondersteunen. Een belangrijke randvoorwaarde voor succesvolle toepassing van de Wet MBVEO is namelijk dat er binnen de gemeentelijke organisatie (en bij samenwerkingspartners) expertise in huis is en wordt opgebouwd. Hierbij kan bijvoorbeeld al helpen om de roepnaam ‘Voetbalwet’, die leidt tot misverstanden over de werkingssfeer, te vervangen door het bredere ‘Overlastwet’.

Hoewel uit deze evaluatie blijkt dat haast uitsluitend gebruik wordt gemaakt van het gebiedsverbod, betekent dit niet dat de overige maatregelen uit de wet zouden moeten worden geschrapt. Zo wordt het groepsverbod amper ingezet, maar het beeld dat uit de evaluatie naar voren komt is: ‘baat het niet dan schaadt het niet’. Het feit dat er nu geen gebruik van wordt gemaakt, betekent niet dat dit in de toekomst ook zo zal zijn. De uitzondering hierop betreft de tevens namens-regeling. Het idee erachter wordt onderschreven, maar de complexe rechtsbescherming die eruit voortvloeit vraagt om een eenvoudiger en duidelijkere juridische oplossing. Hoe die vereenvoudiging vorm zou kunnen krijgen, is een vraag die ook tijdens

⁷⁶ Het CCV is een onafhankelijke stichting die helpt veiligheidsproblemen in kaart te brengen en op te lossen. Daarvoor biedt het kennis, instrumenten, keurmerken, voorlichtingsmateriaal en advies op maat gericht op veilig wonen, veilig werken en veilig leven. Preventie is daarbij steeds het uitgangspunt.

de expertmeeting ter sprake kwam. Een mogelijkheid die daar werd genoemd, was het benoemen van een landelijk coördinerend orgaan, voor het overnemen van gemeente-overstijgende art. 172a Gemw-casus of alleen van de rechtsbescherming. Dat brengt echter bevoegdheidsvragen mee en raakt aan de autonomie en de wens tot maatwerk van burgemeesters; zij kennen immers hun eigen overlastproblematiek en overlastgevers het beste, aldus de deelnemers aan de expertmeeting. Als pragmatische oplossing noemen enkele gesprekspartners bij politie en gemeente de uitwisseling van overlastdossiers, wat bijvoorbeeld Rotterdam bij voetbalvandalisme al regelmatig doet; ook dit vraagt echter veel afstemming en dus tijd en capaciteit, en het nadeel is dat de delende burgemeester na het delen geen invloed heeft op wat ontvangende burgemeesters met het dossier doen, waardoor verschillen in aanpak kunnen ontstaan (wat onduidelijkheid oplevert voor de overlastgever(s)). Uitzoemend blijkt uit het evaluatieonderzoek op dit thema dat gemeente-overstijgende ernstige overlast een spanningsveld oplevert tussen de wens de problemen effectief gezamenlijk aan te pakken aan de ene kant en de wens controle te hebben over wat er gebeurt op het 'eigen' grondgebied en met 'eigen' overlastgevers aan de andere kant.

Bijlage 1

Gesprekspartners

Oriënterende interviews

- Jan Bluysen, manager competitiezaken KNVB, lid Regiegroep Voetbal en Veiligheid
- Werner van Damme, secretaris Regiegroep Voetbal en Veiligheid
- Cyrina Demetriadis, senior beleidsmedewerker Ministerie van Justitie en Veiligheid, Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving, Directie Veiligheid en Bestuur / Bestuurlijke Aanpak
- Michael van Elk en Kirsten Verwey, KNVB
- Paul Depla, burgemeester Breda, lid Regiegroep Voetbal en Veiligheid
- Henk Jan Meijer, voorzitter Auditteam Voetbal en Veiligheid
- Bertine Steenbergen, voorzitter Regiegroep Voetbal en Veiligheid
- Katja Steverink, adviseur Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV)
- Christian Visser, 'voetbaladvocaat' bij Meijers Canatan Advocaten

Casestudy's

Amsterdam

- Fouzia Mahdaoui, coördinator bestuurlijke maatregelen gemeente Amsterdam
- Raya Kirzner, adviseur openbare orde en veiligheid
- Rob Mooij, politie Amsterdam, voetbal en evenementen
- Cesira Boersma, politie Amsterdam, voetbal en evenementen
- Lhoucine Soussi, politie Amsterdam, basisteam Nieuw-West
- Reinout Sterk, juridisch adviseur gemeente Amsterdam

Den Haag

- Jacqueline Bos, beleidsmedewerker Directie Veiligheid gemeente Den Haag
- Frank L'Amie, operationeel specialist, politie Eenheid Den Haag
- Madelon van der Sluijs, bestuurlijk beleidsmedewerker veiligheid gemeente Den Haag
- Dennis van der Sluis, operationeel specialist, politie Eenheid Den Haag
- Eric van der Zanden, operationeel specialist, politie Eenheid Den Haag

Groningen

- Gert Wobbes, adviseur openbare orde en veiligheid, gemeente Groningen
- Gerrit Urban, adviseur openbare orde en veiligheid, gemeente Groningen
- Rogier Johannes, operationeel expert wijk, thema voetbal, gemeente Groningen

Leeuwarden

- Alex de Boer en Giovanni Bruning, Stadstoezicht gemeente Leeuwarden

- Sybrand van Haersma Buma, burgemeester
- Robert Harsta, begeleider, ZIENN Pension Bonifatiusplein
- Claire de Jong, senior beleidsadviseur OOV, afdeling Juridische en Veiligheidszaken (JVZ), gemeente Leeuwarden
- Anna Posthuma, bestuurlijk juridisch beleidsmedewerker, afdeling JVZ, gemeente Leeuwarden
- Hugo Roossink, horecacoördinator politie Leeuwarden
- Anita Sinnema, juridisch beleidsmedewerker, afdeling JVZ, gemeente Leeuwarden
- Sarah Tromp, manager veiligheidszaken SC Cambuur

Rotterdam

- Jan Blokzijl, senior GGP (werkterrein Doelgroepen), politie Rotterdam, basisteam Centrum
- Hilda Goris, HBO-verpleegkundige FACT-team Laagdrempelige opvang psychiatrische problematiek Rotterdam Zuid, Antes/Parnassia Groep
- Cor Kamper, taakaccenthouder Woonoverlast, Wijkverboden en Burgerblauw-senior, politie Rotterdam Zuid
- 2 veiligheidsregisseurs/persoonsgerichte aanpak-experts wijkoverlast gemeente Rotterdam
- Melvin Lieveld, veiligheidsregisseur/persoonsgerichte aanpak-expert voetbal, gemeente Rotterdam
- Madelief Smulders, beleidsmedewerker OOV gemeente Rotterdam
- Marlieke Ridder, straatdokter en teamleider Stedelijk Daklozen Team
- Expert politie Rotterdam⁷⁷

Gemeente X

- Burgemeester
- Beleidsmedewerker OOV
- Oud-beleidsmedewerker OOV
- Operationeel expert/Hulpofficier van justitie/officier van dienst politie

Westerwolde

- Miranda Kuil (beleidsmedewerker), Eliza de Haan (juridisch adviseur) en Henk Jan Sibon (medewerker openbare orde en veiligheid), gemeente Westerwolde

Interviews Openbaar Ministerie

- Jolanda Dieleman, beleidsmedewerker parket Rotterdam
- Bas Leeuw, officier van justitie, parket Noord-Holland
- Simone Ploeg, parket Amsterdam
- Coen Staal, voetbalofficier, parket Amsterdam
- Jakobien Wooldrik, officier van justitie, parket Rotterdam

Deelnemers expertmeeting

- Jan Brouwer, hoogleraar algemene rechtswetenschap, Rijksuniversiteit Groningen
- Paul Depla, burgemeester Breda en lid Regiegroep Voetbal en Veiligheid
- Madelon van der Sluijs, bestuurlijke beleidsmedewerker, gemeente Den Haag
- Anita Sinnema, juridisch beleidsmedewerker, afdeling JVZ, gemeente Leeuwarden
- Expert politie Rotterdam

⁷⁷ Om veiligheidsredenen anoniem.

Bijlage 2

Samenstelling begeleidingscommissie

Prof. mr. Jon Schilder (voorzitter)

Mr. drs. Cyrina Demetriadis

Dr. Peter van Wijck

Drs. Lars Heuts

Prof. dr. Koen van Aeken

hoogleraar Staats- en bestuursrecht Vrije Universiteit

senior beleidsmedewerker ministerie J&V

universitair hoofddocent Universiteit Leiden

project manager WODC

senior associate professor, faculteit rechten, Universiteit Antwerpen

Bijlage 3

Beschrijving dossiers

Hieronder staan in willekeurige volgorde een (geanonimiseerde) beschrijving van de dossiers die door de casestudygemeenten zijn aangeleverd.

Casus APV en MBVEO

In deze casus is de getrapte aanpak bij de inzet van de Wet MBVEO goed te zien. Het gaat om een persoon die vanwege bedelen eerst diverse APV-gebiedsverboden heeft gekregen, oplopend van 24 uur tot vijf weken. Uiteindelijk is na meerdere overtredingen van deze gebiedsverboden de maat vol en legt de burgemeester een Wet MBVEO-gebiedsverbod op voor twee gebieden waar hij vaak bedelend is aangetroffen rondom supermarkten, voor drie maanden. Het gaat om herhaaldelijke verstoring van de openbare orde; de burgemeester neemt zeventien registraties (van bedelen en overtreding gebiedsontzeggingen) op in zijn besluit.

Casus APV en MBVEO

In deze zaak heeft de burgemeester vanwege schennispleging en flessentrekkerij eerst drie APV-gebiedsverboden van 24 uur opgelegd. Omdat deze te weinig effect hadden en omdat de schennis voor grote maatschappelijke onrust zorgt, kiest de burgemeester vervolgens niet voor een APV-gebiedsverbod van acht weken, maar voor een Wet MBVEO-gebiedsverbod van drie maanden voor een deel van het centrum.

Casus Stadionomgevingsverbod APV

Betrokkene maakte deel uit van een groep die verantwoordelijk was voor ernstige geweldpleging in het stadion tijdens een uitwedstrijd. Dit heeft flinke impact gehad op de rest van de supporters en hun veiligheid. Om herhaling van dergelijke overlast rond het eigen stadion te voorkomen is aan betrokkene een stadionomgevingsverbod op grond van de APV opgelegd. Het verbod gaat per direct in en heeft de duur van een jaar.

Casus Wet MBVEO

In deze zaak heeft een jongere, tegelijk met een aantal anderen, een gebiedsverbod gekregen vanwege ernstige verstoring van de openbare orde tijdens een evenement, waarbij verschillende groepen jongeren voor overlast hebben gezorgd (vechten en de confrontatie zoeken met de politie). Zij was al bekend bij politie en handhaving vanwege jeugdoverlast in het uitgaansleven. Het gaat om een gebiedsverbod voor een deel van het centrum tijdens een aantal evenementen en een plein waar een ander evenement wordt gehouden tijdens dat evenement; in totaal geldt het gebiedsverbod voor bijna een jaar. Het gebiedsverbod is vervolgens uitgebreid naar de vrijdag- en zaterdagavond en –nacht gedurende ongeveer een half jaar, omdat de overlast aanhield. Ook heeft de jongere diverse keren het gebiedsverbod overtreden, waardoor ze ook een dwangsom moest betalen.

Casus APV

Dit dossier betreft een stadiongebiedsverbod van drie jaar op grond van de APV, vanwege verstoring van de openbare orde na een voetbalwedstrijd. Het betreft een notoire plegger van voetbaloverlast, die al een landelijk KNVB-stadionverbod had.

Casus Wet MBVEO

De hoofdreden van het gebiedsverbod op grond van de Wet MBVEO in deze zaak is drugs-overlast. Daarnaast staan er in de politierapportage onder meer registraties van overlastgevend rijgedrag. Betrokkene is al langer in beeld bij de politie en heeft een behoorlijk aantal drugsmisdrijven op zijn naam staan. Op het moment van opleggen van het gebiedsverbod is de woning van betrokkene al gesloten vanwege drugsoverlast (art. 13b Opiumwet), maar kort daarop is betrokkene opnieuw betrapt met drugs. Hij heeft volgens de bestuurlijke rapportage ook al eens een APV-gebiedsverbod gehad. Het Wet MBVEO-gebiedsverbod geldt voor drie maanden in twee wijken.

Casus Wet MBVEO

In dit dossier heeft een overlastgever, die bekend staat als lid van de harde kern supporters van de lokale club, de openbare orde herhaaldelijk ernstig verstoord, onder andere tijdens twee Sinterklaasintochten en rondom een voetbalwedstrijd. De burgemeester heeft een gebiedsverbod opgelegd voor een gedeelte van de binnenstad, de omgeving van het stadion en het centrum van een dorp. Het verbod geldt voor een jaar tijdens een groot aantal evenementen, zoals de Sinterklaasintocht, het Bevrijdingsfestival en voetbalgerelateerde openbare evenementen. De overlastgever had ook al een APV-stadionverbod van de burgemeester en een landelijk stadionverbod van de KNVB.

Casus Wet MBVEO

In deze zaak, die zich uitstrekt over meer dan twee jaar, gaat het om langdurige en hardnekkige overlast in de wijk; vooral openbare dronkenschap. Betrokkene is al bijna twintig jaar bekend bij de politie. Na meerdere APV-gebiedsverboden geeft de burgemeester hem uiteindelijk vier keer een gebiedsverbod van drie maanden; in 2017, begin 2019, midden 2019 (drie keer voor twee dezelfde wijken) en eind 2019 (voor vier andere wijken). Betrokkene heeft in elk geval het gebiedsverbod uit begin 2019 meerdere keren overtreden en is daarvoor ook aangehouden en gedagvaard.

Casus APV

Betrokkene heeft in deze casus op grond van de APV een last onder dwangsom gekregen van de burgemeester ter voorkoming en bestrijding van drugshandel op straat en vanuit voertuigen, omdat de politie over een periode van een paar jaar meerdere keren heeft geconstateerd dat betrokkene handelingen liet zien die de politie kwalificeert als wijzend op drugshandel, zoals hard- en softdrugs en grote hoeveelheden contant geld aanwezig hebben in zijn voertuig en woning.

Casus Wet MBVEO

In dit dossier bestaat de overlast uit openbaar drugsgebruik, bedelen en straatprostitutie om in de verslaving te voorzien. In korte tijd heeft de burgemeester meerdere APV-gebiedsverboden opgelegd, die betrokkene meteen weer overtrad, vaak met nieuw overlastgevend gedrag erbij. Daarom schakelt de burgemeester over op de Wet MBVEO: hij legt een gebiedsverbod op voor drie maanden, voor twee gebieden. In het besluit benadrukt de burgemeester dat hij het zorgtraject van betrokkene wel belangrijk vindt; daarom loopt de looproute langs drie adressen voor dag- en nachtopvang en begeleiding.

Casus APV

Betrokkene heeft van de burgemeester een APV-stadionverbod van een jaar gekregen vanwege verstoring van de openbare orde na een voetbalwedstrijd, namelijk het duwen van een speler.

Casus Wet MBVEO

Deze zaak gaat over voetbalvandalisme. Aan een notoire overlastgever legt de burgemeester een Wet MBVEO-gebiedsverbod op voor de rest van het voetbalseizoen voor de omgeving van twee stadions in de gemeente en voor het centrum tijdens internationale wedstrijden van de betreffende club. Ook legt de burgemeester een gebiedsverbod op namens de burgemeesters van zestien andere voetbalgemeenten (tevens namens-regeling, art. 172a lid 3 Gemw) tijdens uitwedstrijden, voor de omgeving van het stadion in de andere gemeenten en soms ook rond het station of in de binnenstad. Uit de politierapportage blijkt dat de overlastgever in de afgelopen dertien maanden betrokken is geweest bij ongeregelde heden in groepsverband, zoals openlijke geweldpleging en mishandeling, in binnen- en buitenland. Hij heeft een landelijk stadionverbod (dat hij heeft overtreden) en is voor verschillende strafbare feiten aangehouden en/of vervolgd.

Casus Stadionomgevingsverbod APV

Betrokkene raakt tijdens een voetbalwedstrijd in discussie met een steward van de club. Daarop wordt hij door de beveiliging naar de uitgang van het stadion begeleid. Vervolgens wil betrokkene samen met een aantal anderen van de harde kern supporters waarvan betrokkene deel uitmaakt verhaal halen bij de desbetreffende steward waarbij een opstootje ontstaat. Betrokkene wordt verwijderd maar blijft zich ophouden rondom het stadion. Hierop is aan betrokkene een stadionomgevingsverbod opgelegd.

Casus Wet MBVEO

Aan deze betrokkene heeft de burgemeester in 2018 en in 2019 een Wet MBVEO-gebiedsverbod van drie maanden opgelegd, na tientallen registraties van overlastgevend en strafbaar gedrag, zoals bedelen, drugsgebruik, slapen en rondhangen in portieken. Het gebiedsverbod volgt op verschillende APV-gebiedsverboden, die geen effect hadden (betrokkene overtrad deze, waarvoor hij is aangehouden en bekeurd). Het eerste gebiedsverbod had betrekking op een betrekkelijk klein gebied waar volgens de burgemeester geen reden was voor betrokkene om te zijn; het gebiedsverbod uit 2019 besloeg drie wijken, waaronder de plek waar betrokkene woonde.

Casus APV

De burgemeester heeft in deze casus een APV-gebiedsverbod van een maand opgelegd voor een deel van de binnenstad, vanwege bedelen en openbaar dronkenschap. Hieraan is een 24-uursgebiedsverbod vooraf gegaan, dat de overlastgever heeft overtreden.

Casus Wet MBVEO

Betrokkene veroorzaakt aanhoudende overlast door bedelen en drugsgebruik. Ook heeft hij diverse gevallen van diefstal op zijn naam staan. Hij is niet vatbaar voor bekeuringen, aanhoudingen of andere pogingen tot bijsturing door de politie. Daarom legt de burgemeester een Wet MBVEO-gebiedsverbod van drie maanden op voor de wijk, waarbij hij, net als bij andere MBVEO-besluiten, de veiligheidsscore van de buurt en de door bewoners ervaren onveiligheid als gevolg van de overlast zwaar meeweegt.

Casus Wet MBVEO

In deze casus ontbreken enkele relevante dossierstukken, waaronder het besluit tot oplegging van een gebiedsverbod. Betrokkene zorgde samen met een andere persoon voor overlast door in het stadscentrum drugs te verkopen aan bezoekers/toeristen. Daarnaast maken zij zich schuldig aan zakkenrollen en straatroof. Deze herhaaldelijke incidenten vormden de reden een gebiedsverbod te overwegen en dit voornemen kenbaar te maken aan betrokkene.

Casus Gebiedsverbod en meldplicht

Betrokkene was aanwezig bij supportersrellen van twee voetbalclubs. Op basis van politie informatie heeft de burgemeester geconstateerd dat betrokkene voorafgaand aan een wedstrijd tussen twee voetbalclubs betrokken was bij voetbalgerelateerd geweld nabij een café. Daarvoor heeft betrokkene zich schuldig gemaakt aan betrokkenheid bij andere voetbalgerelateerde incidenten rondom een voetbalstadion. Aan betrokkene is reeds een landelijk stadionverbod van de KNVB opgelegd en een stadionomgevingsverbod op grond van de APV. Op basis van deze incidenten is aan betrokkene een gebiedsverbod in combinatie met een meldplicht op te leggen voor de komende uitwedstrijden van zijn voetbalclub tot aan de winterstop. De vrees bestaat namelijk dat betrokkene zich in de toekomst weer schuldig zal maken aan voetbalgerelateerd geweld. Het reeds opgelegde stadionomgevingsverbod zal nu gaan gelden als gebiedsverbod op grond van artikel 172a van de Gemeentewet. De meldplicht houdt in dat betrokkene op wedstrijddagen aanwezig dient te zijn in zijn woonplaats waar een politieagent in burger hem zal bezoeken, dan wel telefonisch contact opneemt om te verifiëren of betrokkene daadwerkelijk thuis is. Naar later bleek heeft betrokkene zich gehouden aan de het gebiedsverbod en de meldplicht.

Casus Wet MBVEO

In deze casus gaat het om voetbalgerelateerde overlast in groepsverband op verschillende plekken in Nederland door een harde kern-supporter van een BVO in deze gemeente. De burgemeester legt hem voor de rest van het voetbalseizoen een Wet MBVEO-gebiedsverbod op voor de omgeving van het stadion op momenten dat de club een thuiswedstrijd speelt en voor het centrum op momenten dat de club thuis speelt tegen buitenlandse clubs. Betrokkene is al jaren bekend bij zowel KNVB (meerdere keren een landelijk stadionverbod) als de strafrechtketen (meerdere veroordelingen, waaronder voor openlijke geweldpleging (voetbalvandalisme)).

Casus Wet MBVEO

In een wijk wordt stelselmatig overlast veroorzaakt door een groep Oost-Europeanen zonder vaste woon- of verblijfplaats. De groep zorgt stelselmatig voor overlast door openbare dronkenschap, behoefte te doen in het openbaar en mensen lastig te vallen. Betrokkene maakt onderdeel uit van deze groep. Er zijn reeds PV's opgemaakt en bestuurlijke boetes opgelegd, maar deze hebben geen effect gesorteerd. Omdat betrokkene niet staat ingeschreven is betaling afdwingen onmogelijk. Uit het dossier blijkt dat betrokkene bij meer dan twintig overlast incidenten betrokken is geweest in een periode van ruim een jaar. De politie heeft verzocht tot het opleggen van een gebiedsverbod voor de duur van drie maanden. Gedurende het gebiedsverbod is betrokkene gesignaleerd binnen het verboden gebied en staande gehouden door de politie en voorgeleid aan de officier van justitie. De politierechter heeft betrokkene vrijgesproken omdat het gebiedsverbod niet rechtsgeldig zou zijn uitgereikt.

Casus Wet MBVEO

Betrokkene is een drugsverslaafde zonder vaste woon- of verblijfplaats. Volgens de politie heeft hij een aanzuigende werking op andere verslaafden. Hij is veelvuldig in aanraking geweest met politie en justitie, onder andere voor drugshandel. Binnen de hulpverlening staat hij bekend als zorgwekkende zorgmijder. Op grond van de APV is betrokkene al eens verwijderd uit door de burgemeester aangewezen gebieden vanwege drugshandel. Omdat betrokkene blijft volharden in overlastgevend gedrag wordt een gebiedsverbod voor drie maanden opgelegd.

Casus Wet MBVEO

Betrokkene heeft meerdere ontzeggingen voor winkels in het centrum van de stad vanwege overlast en winkeldiefstal. Vermoed wordt dat betrokkene een zwervend bestaan leeft zonder vaste woon- of verblijfplaats en dat er sprake is van psychische problematiek. Betrokkene is meerdere keren slapend aangetroffen op openbare plekken. Betrokkene is meermaals aangesproken op het gedrag en er heeft strafrechtelijke handhaving plaatsgevonden, zonder het gewenste resultaat. De casus is besproken in het zorg- en veiligheidshuis en omdat gevreesd wordt herhaling van de overlast. Daarom wordt aan betrokkene een gebiedsverbod opgelegd voor de duur van drie maanden.

Casus Gebiedsverbod en meldplicht

Betrokkene was aanwezig bij supportersrellen van twee voetbalclubs. Op basis van politie informatie heeft de burgemeester geconstateerd dat betrokkene voorafgaand aan een wedstrijd tussen twee voetbalclubs betrokken was bij voetbalgerelateerd geweld nabij een café. Daarvoor heeft betrokkene zich schuldig gemaakt aan betrokkenheid bij andere voetbalgerelateerde incidenten rondom een voetbalstadion. Aan betrokkene is reeds een landelijk stadionverbod van de KNVB opgelegd en een stadionomgevingsverbod op grond van de APV. Op basis van deze incidenten is aan betrokkene een gebiedsverbod in combinatie met een meldplicht op te leggen voor de komende uitwedstrijden van zijn voetbalclub tot aan de winterstop. De vrees bestaat namelijk dat betrokkene zich in de toekomst weer schuldig zal maken aan voetbalgerelateerd geweld. Het reeds opgelegde stadionomgevingsverbod zal nu gaan gelden als gebiedsverbod op grond van artikel 172a van de Gemeentewet. De meldplicht houdt in dat betrokkene op wedstrijddagen aanwezig dient te zijn in zijn woonplaats waar een politieagent in burger hem zal bezoeken, dan wel telefonisch contact opneemt om te verifiëren of betrokkene daadwerkelijk thuis is. Naar later bleek heeft betrokkene zich gehouden aan de het gebiedsverbod en de meldplicht.

Casus Wet MBVEO

Dit dossier betreft een dakloze zonder verblijfsrecht die op verschillende plekken slapend werd aangetroffen, waaronder portieken, (woon)boten, Dit leidt tot overlast, troep en agressief gedrag, zodra hij door de politie of andere handhavers wordt aangetroffen en staande gehouden. Daarnaast is sprake van een aangifte vanwege bedreiging. Bewoners melden zich onveilig te voelen. Hierop verzoekt de politie de burgemeester om een gebiedsverbod op te leggen. Het dossier bevat geen stukken over de wijze waarop de burgemeester hieraan opvolging heeft gegeven

Casus Burgemeestersbrief

Betrokkene is voorafgaand aan de wedstrijd van de plaatselijke voetbalclub aangehouden op grond van de APV. Bij de aanhouding is vastgesteld dat betrokkene geen toegangkaart voor de wedstrijd had maar wel in bezit was van harddrugs en slag/stootwapens. Het is de burgemeester duidelijk geworden dat betrokkene van plan was om de confrontatie aan te gaan met

supporters van de andere club. Daarop is aan betrokkene een brief door burgemeester verstuurd met daarin de waarschuwing dat betrokkene in de gaten wordt gehouden en dat wanneer hij zich schuldig zal maken aan ordeverstoring gedrag er maatregelen zullen volgen.

Casus 3 gebiedsverbod MBVEO

Betrokkene maakt deel uit van een jeugdgroep die structureel voor overlast zorgen in de wijk. Jongerenwerk is ingeschakeld maar deze kunnen moeilijk in contact komen met betrokkene en tot hem doordringen. Betrokkene wordt omschreven als 'zeer nonchalant'. Na een aantal overlastincidenten is een persoonsgerichte aanpak op betrokkene ingesteld. In het bijzijn van zijn ouders is door een medewerker openbare orde en veiligheid van de gemeente een brief overhandigd aan betrokkene waarin aan hem wordt medegedeeld dat de overlast moet stoppen. Zo niet, dan volgen er maatregelen. Nadat de overlast aanhoudt wordt aan betrokkene een gebiedsverbod opgelegd voor de duur van drie maanden. Betrokkene is gedurende de looptijd van het gebiedsverbod gesignaleerd binnen het verboden gebied. Hij was daar betrokken bij een overlastgevend incident. De burgemeester heeft daarop het gebiedsverbod verlengd met nog eens drie maanden.

Casus Wet MBVEO MBVEO

Betrokkene verstoorde over een langere periode (juni 2018 tm juli 2019) regelmatig de openbare orde, onder meer door (straat)handel in drugs, bedreiging van bewoners, het ronselen van minderjarigen als drugskoerier. Deze overlast werd overwegend in (crimineel) groepsverband gepleegd en vindt plaats op vaste plekken in de eigen wijk, met grote impact op de nabije omgeving. De politie verzoekt om oplegging van een bestuurlijke maatregel. Dit verzoek is onderbouwd met waarnemingen van de wijkagent en straatcoaches en meldingen uit buurt en specifieke aangiftes. Eerder is gepoogd om vanuit groepsaanpak te interveniëren. Ook zijn andere maatregelen genomen, zoals plaatsing van straatverlichting. Dit leidde tot vermindering van overlast door sommige overlastplegers, maar betrokkene bleef overlast veroorzaken. Daarop legde de burgemeester een gebiedsverbod aan hem en twee andere overlastplegers op. Deze casus illustreert het ultimatum remedium-karakter van de Wet MBVEO-maatregelen.

Casus APV

Betrokkene heeft in deze casus op grond van de APV een last onder dwangsom gekregen van de burgemeester ter voorkoming en bestrijding van drugshandel op straat en vanuit voertuigen, omdat de politie over een periode van een paar jaar meerdere keren heeft geconstateerd dat betrokkene handelingen liet zien die de politie kwalificeert als wijzend op drugshandel, zoals hard- en softdrugs en grote hoeveelheden contant geld aanwezig hebben in zijn voertuig en woning.

Casus Wet MBVEO

Betrokkene behoort tot een groep overlast gevende jongeren in de stad en neemt daarbij een leidende rol in. Daarnaast heeft betrokkene antecedenten als het gaat om geweldpleging waarvoor verschillende processen-verbaal zijn opgemaakt. Jongeren/jeugdwerkers zijn ingeschakeld om problemen rondom de groep aan te pakken, zonder succes. Betrokkene is tijdens de jaarwisseling opgepakt vanwege geweldpleging tegen hulpverleners. Daarop heeft de politie de burgemeester verzocht aan betrokkene een gebiedsverbod op te leggen voor de duur van 24 uur rond de jaarwisseling voor het gebied waar de groep jongeren doorgaans actief is. Het gebiedsverbod is niet overtreden.

Casus Stadionomgevingsverbod APV

Op basis van politie informatie en aanvullende informatie is vast komen te staan dat betrokkene na afloop van een voetbalwedstrijd rond het stadion betrokken is geweest bij een ernstige verstoring van de openbare orde. Dit heeft grote impact gehad op de overige voetbal supporters en hun veiligheid. Daarop heeft de burgemeester besloten aan betrokkene een stadionomgevingsverbod op grond van de APV op te leggen. Betrokkene mag vanaf 3 uur voor het vastgestelde aanvangstijdstip tot 3 uur na afloop van voetbalwedstrijden zich niet begeven in het gebied rondom het stadion. In deze casus is namens betrokkene bezwaar gemaakt tegen dit besluit. Het bezwaar is gegrond verklaard omdat de burgemeester niet kon aantonen welke precieze rol betrokkene heeft gehad bij de ordeverstoring. Het feit dat hij onderdeel uitmaakte van een groep die verantwoordelijk was voor de ordeverstoring bleek onvoldoende om zijn precieze rol aan te tonen.

Bijlage 4

Enquête voor gemeenten

Enquête Evaluatie Wet Maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast

Hartelijk dank dat u deelneemt aan onze enquête. We zullen u eerst een aantal algemene vragen stellen over uw gemeente en typen overlast. Vervolgens stellen wij u vragen over de inzet van de verschillende instrumenten van de Wet MBVEO, hoe vaak deze worden ingezet, welke overwegingen daarbij een rol spelen en wat de effecten en knelpunten zijn van de uitvoering. Ook als uw gemeente de Wet MBVEO niet toepast zijn we geïnteresseerd in de redenen daarvan. Ook daarover zijn vragen opgenomen in de enquête. De enquête richt zich op de periode 2015 – 2019.

In de enquête wordt ook ingegaan op de gebiedsontzegging die de burgemeester kan opleggen op grond van de APV. Voor dit instrument zijn verschillende termen in omloop zoals gebiedsontzegging, verblijfsontzegging of gebiedsverbod. Ten aanzien van dit APV-instrument hanteren we in de enquête de term ‘gebiedsverbod op grond van de APV’.

Het invullen van de vragenlijst kost ongeveer 10 minuten. U kunt navigeren door de vragenlijst door onderin de knoppen ‘vorige’ en ‘volgende’ te gebruiken. Gebruik dus niet uw browserkoppen. Het is mogelijk om de enquête tussentijds op te slaan. Klikte u in dat geval onderin op ‘hervat later’. U kunt vervolgens uw naam, emailadres en een eigen willekeurig wachtwoord invoeren. U krijgt dan automatisch een email met daarin een link waarmee u de enquête later kunt vervolgen.

Algemene vragen

Hieronder stellen we u eerst een aantal algemene vragen over uw gemeente en typen overlast.

Namens welke gemeente vult u deze enquête in?

Vul uw antwoord hier in:

Hoeveel inwoners heeft de gemeente?

In dit veld mogen alleen cijfers ingevoerd worden.

Vul uw antwoord hier in:

In welke mate deden onderstaande vormen van overlast zich voor in uw gemeente in de periode 2015-2019?

Kies het toepasselijke antwoord voor elk onderdeel:

	Niet	In geringe mate	In ruime mate	In zeer ruime mate	Weet ik niet/geen mening
Overlastgevende jongeren tot 23 jaar					
Voetbalgerelateerde overlast					
Overlast rondom evenementen en het uitgaansleven					
Overige overlast in de openbare ruimte					

Is daarbij ook sprake van ernstige en/of herhaaldelijke overlast?

Kies het toepasselijke antwoord voor elk onderdeel:

	Ja	Nee	Weet ik niet/geen mening	Niet van toepassing
Overlastgevende jongeren tot 23 jaar				
Voetbalgerelateerde overlast				
Overlast rondom				

	Ja	Nee	Weet ik niet/geen mening	Niet van toepassing
evenementen en het uitgaansleven				
Overige overlast in de openbare ruimte				

Toepassing van de Wet MBVEO

Hieronder stellen wij u een aantal vragen over het toepassen van de Wet MBVEO. Heeft uw gemeente beleidsregels over het opleggen van maatregelen op grond van de Wet MBVEO?

Kies één van de volgende mogelijkheden:

- Ja
 Nee
 Weet ik niet

Heeft uw burgemeester in de periode 2015 - 2019 gedragsaanwijzingen op grond van de Wet MBVEO opgelegd?

Kies één van de volgende mogelijkheden:

- Ja
 Nee
 Weet ik niet

Waarom heeft uw gemeente de Wet MBVEO (nog) niet toegepast?

Beantwoord deze vraag alleen als aan de volgende voorwaarden is voldaan:

Antwoord was 'Nee' bij vraag '6 [v8]' (Heeft uw burgemeester in de periode 2015 - 2019 gedragsaanwijzingen op grond van de Wet MBVEO opgelegd?)

Selecteer alle mogelijkheden:

- De problematiek waarvoor de Wet MBVEO oplossingen biedt speelt niet in deze gemeente
- De overlast is niet ernstig of herhaaldelijk
- Vanwege onbekendheid met de maatregelen
- De uitvoering van de maatregelen is te ingewikkeld
- De administratieve lasten zijn te hoog
- De maatregelen zijn te ingrijpend
- Een gebiedsverbod op grond van de APV is effectiever
- Een gebiedsverbod op grond van de APV is eenvoudiger toepasbaar
- Strafrechtelijke afdoening heeft de voorkeur
- Betaald Voetbal Organisaties leggen stadionverboden op, dat volstaat
- Het inzetten van hulpverlening is effectiever
- Anders, namelijk...

Vul hieronder uw antwoord in.

Beantwoord deze vraag alleen als aan de volgende voorwaarden is voldaan:

Antwoord was bij vraag '7 [v12]' (Waarom heeft uw gemeente de Wet MBVEO (nog) niet toegepast?)

Vul uw antwoord hier in:

U geeft aan dat uw burgemeester de Wet MBVEO in de periode 2015 - 2019 heeft toegepast. Hoe zijn die maatregelen (ongeveer) procentueel onderverdeeld over onderstaande overlastvormen?

Beantwoord deze vraag alleen als aan de volgende voorwaarden is voldaan:

Antwoord was 'Ja' bij vraag '6 [v8]' (Heeft uw burgemeester in de periode 2015 - 2019 gedragsaanwijzingen op grond van de Wet MBVEO opgelegd?)

Percentage

Overlastgevende jongeren tot 23 jaar

Voetbalgerelateerde overlast

Overlast rondom evenementen en in het uitgaansleven

Overige overlast in de openbare ruimte

Welke van onderstaande maatregelen zijn in de periode 2015 - 2019 op grond van de Wet MBVEO in uw gemeente toegepast?

Beantwoord deze vraag alleen als aan de volgende voorwaarden is voldaan:

Antwoord was 'Ja' bij vraag '6 [v8]' (Heeft uw burgemeester in de periode 2015 - 2019 gedragsaanwijzingen op grond van de Wet MBVEO opgelegd?)

Selecteer alle mogelijkheden:

- Een gebiedsverbod
- Een (digitale) meldingsplicht
- Een combinatie van een gebiedsverbod en een (digitale) meldingsplicht aan dezelfde persoon
- Een groepsverbod
- Een 12-minnersbevel

Voorziet de APV van uw gemeente in de mogelijkheid een gebiedsverbod op te leggen?

Kies één van de volgende mogelijkheden:

- Ja
- Nee
- Weet ik niet

Heeft uw gemeente beleidsregels over het opleggen van een gebiedsverbod op grond van de APV?

Beantwoord deze vraag alleen als aan de volgende voorwaarden is voldaan:

Antwoord was 'Ja' bij vraag '11 [v5]' (Voorziet de APV van uw gemeente in de mogelijkheid een gebiedsverbod op te leggen?)

Kies één van de volgende mogelijkheden:

- Ja
- Nee
- Weet ik niet

Is in uw gemeente in de periode 2015 - 2019 een gebiedsverbod opgelegd op grond van de APV?

Beantwoord deze vraag alleen als aan de volgende voorwaarden is voldaan:

Antwoord was 'Ja' bij vraag '11 [v5]' (Voorziet de APV van uw gemeente in de mogelijkheid een gebiedsverbod op te leggen?)

Kies één van de volgende mogelijkheden:

Ja

Nee

Weet ik niet/geen mening

Aantallen

Voor deze evaluatie is het van belang om inzicht te krijgen in de mate waarin maatregelen op grond van de Wet MBVEO worden toegepast. Daarom stellen we nu een aantal vragen over de mate waarin de de Wet MBVEO wordt toegepast in uw gemeente.

Eerder gaf u aan dat de Wet MBVEO in uw gemeente is toegepast. Hoe vaak zijn onderstaande instrumenten in 2018 en 2019 in uw gemeente toegepast? Dit kunt u eventueel bij benadering aangeven. Indien aan dezelfde persoon meerdere keren een maatregel is opgelegd op grond van de Wet MBVEO dienen al deze maatregelen afzonderlijk te worden meegerekend.

Als een van de onderstaande instrumenten in de periode 2015 - 2019 niet is toegepast in uw gemeente hoeft u niks in te vullen.

Beantwoord deze vraag alleen als aan de volgende voorwaarden is voldaan:

Antwoord was 'Ja' bij vraag '6 [v8]' (Heeft uw burgemeester in de periode 2015 - 2019 gedragsaanwijzingen op grond van de Wet MBVEO opgelegd?)

2018 2019

Gebiedsverbod

(Digitale) meldingsplicht

Combinatie van een gebiedsverbod en een meldingsplicht aan dezelfde persoon

Groepsverbod

12-minners bevel

Is er in uw gemeente sprake van een trend als het gaat om het opleggen van gedragsaanwijzingen op grond van de Wet MBVEO? Wordt de wet in de loop van de jaren bijvoorbeeld steeds vaker toegepast?

Als een van de onderstaande instrumenten in de periode 2015 - 2019 niet is toegepast in uw gemeente kunt u 'niet van toepassing' invullen.

Beantwoord deze vraag alleen als aan de volgende voorwaarden is voldaan:

Antwoord was 'Ja' bij vraag '6 [v8]' (Heeft uw burgemeester in de periode 2015 - 2019 gedragsaanwijzingen op grond van de Wet MBVEO opgelegd?)

Kies het toepasselijke antwoord voor elk onderdeel:

	Stijgende trend	Dalende trend	Aantal opgelegde maatregelen fluctueert per jaar	Aantal opgelegde maatregelen is stabiel	Weet ik niet	Niet van toepassing
Ge- bieds- verbod (Digi- tale) mel- dings- plicht Combi- natie van een ge- bieds- verbod en (di- gitale) mel- dings- plicht aan de- zelfde per- soon Groeps- verbod 12-min- ners bevel						

Hoeveel gebiedsverboden op grond van de APV zijn er in 2018 en 2019 in uw gemeente opgelegd ? Indien u niet de precieze aantallen weet kunt u een schatting geven van het aantal opgelegde gebiedsverboden. Als aan dezelfde persoon meerdere keren een maatregel is opgelegd op grond van de APV dienen al deze maatregelen afzonderlijk te worden meegerekend.

Beantwoord deze vraag alleen als aan de volgende voorwaarden is voldaan:

Antwoord was 'Ja' bij vraag '13 [v11]' (Is in uw gemeente in de periode 2015 - 2019 een gebiedsverbod opgelegd op grond van de APV?)

2018 2019

Aantal opgelegde gebiedsverboden op grond van de APV

Overwegingen

Hieronder wordt een aantal vragen gesteld over de overwegingen die ten grondslag kunnen liggen aan het al dan niet opleggen van maatregelen op grond van de Wet MBVEO.

Wat is de reden dat in uw gemeente alleen gebiedsverboden op grond van de Wet MBVEO worden opgelegd niet op grond van de APV?

Beantwoord deze vraag alleen als aan de volgende voorwaarden is voldaan:

Antwoord was 'Ja' bij vraag '6 [v8]' (Heeft uw burgemeester in de periode 2015 - 2019 gedragsaanwijzingen op grond van de Wet MBVEO opgelegd?) en Antwoord was 'Nee' bij vraag '13 [v11]' (Is in uw gemeente in de periode 2015 - 2019 een gebiedsverbod opgelegd op grond van de APV?)

Selecteer alle mogelijkheden:

- Op grond van de Wet MBVEO kan beter maatwerk worden geleverd
- Een gebiedsverbod op grond van de Wet MBVEO is effectiever
- Een gebiedsverbod op grond van de Wet MBVEO is eenvoudiger toepasbaar
- Een gebiedsverbod op grond van de Wet MBVEO wordt beter nageleefd
- Gebrek aan kennis binnen de gemeente over toepassing van een gebiedsverbod op grond van de APV
- Gebrek aan kennis binnen de politie over toepassing van een gebiedsverbod op grond van de APV
- De APV biedt niet de mogelijkheid een gebiedsverbod op te leggen
- De duur van het opleggen van een gebiedsverbod op grond van de APV is te beperkt
- Anders, namelijk...

Vul hieronder uw antwoord in

Beantwoord deze vraag alleen als aan de volgende voorwaarden is voldaan:

Antwoord was bij vraag '17 [v16]' (Wat is de reden dat in uw gemeente alleen gebiedsverboden op grond van de Wet MBVEO worden opgelegd niet op grond van de APV?)

Vul uw antwoord hier in:

Wat is de reden dat in uw gemeente alleen gebiedsverboden op grond van de APV worden opgelegd en niet op grond van de Wet MBVEO?

Beantwoord deze vraag alleen als aan de volgende voorwaarden is voldaan:

Antwoord was 'Nee' bij vraag '6 [v8]' (Heeft uw burgemeester in de periode 2015 - 2019 gedragsaanwijzingen op grond van de Wet MBVEO opgelegd?) en Antwoord was 'Ja' bij vraag '13 [v11]' (Is in uw gemeente in de periode 2015 - 2019 een gebiedsverbod opgelegd op grond van de APV?)

Selecteer alle mogelijkheden:

- De overlast is niet ernstig en/of herhaaldelijk
- Een gebiedsverbod op grond van de APV is aan minder juridische voorwaarden gebonden
- Een gebiedsverbod op grond van de APV is effectiever
- De burgemeester laat een gebiedsverbod op grond van de APV in mandaat opleggen door de politie; de administratieve lasten voor de gemeente zijn daardoor laag
- Er is onvoldoende kennis binnen de gemeente over het toepassen van een gebiedsverbod op grond van de Wet MBVEO
- Er is onvoldoende kennis binnen de politie over het toepassen van een gebiedsverbod op grond van de Wet MBVEO
- Een gebiedsverbod op grond van de APV is beter te handhaven
- Anders, namelijk...

Vul hieronder uw antwoord in

Beantwoord deze vraag alleen als aan de volgende voorwaarden is voldaan:

Antwoord was bij vraag '19 [v17]' (Wat is de reden dat in uw gemeente alleen gebiedsverboden op grond van de APV worden opgelegd en niet op grond van de Wet MBVEO?)

Vul uw antwoord hier in:

Het is op grond van de Wet MBVEO mogelijk om een gebiedsverbod op te leggen voor een aaneengesloten periode óf voor meerdere tijdstippen of perioden. Wat is het percentage van alle opgelegde gebiedsverboden in de periode 2018-2019 waarbij een gebiedsverbod voor een aaneengesloten periode is opgelegd?

Vul hieronder het percentage in.

Beantwoord deze vraag alleen als aan de volgende voorwaarden is voldaan:

Antwoord was bij vraag '10 [v10]' (Welke van onderstaande maatregelen zijn in de periode 2015 - 2019 op grond van de Wet MBVEO in uw gemeente toegepast?)

Vul uw antwoord hier in:

Het is op grond van de Wet MBVEO mogelijk om een gebiedsverbod op te leggen voor één of meerdere delen van de gemeente. Wat is het percentage van alle opgelegde maatregelen in de periode 2018-2019 waarbij een gebiedsverbod voor één gebied is opgelegd?

Vul hieronder het percentage in

Beantwoord deze vraag alleen als aan de volgende voorwaarden is voldaan:

Antwoord was bij vraag '10 [v10]' (Welke van onderstaande maatregelen zijn in de periode 2015 - 2019 op grond van de Wet MBVEO in uw gemeente toegepast?)

Vul uw antwoord hier in:

Een gebiedsverbod op grond van de Wet MBVEO kan worden opgelegd aan first offenders en aan herhaaldelijke overtreders. Welk percentage gebiedsverboden op grond van de Wet MBVEO is in de periode 2018-2019 opgelegd aan first offenders?

Vul hieronder het percentage in.

Beantwoord deze vraag alleen als aan de volgende voorwaarden is voldaan:

Antwoord was bij vraag '10 [v10]' (Welke van onderstaande maatregelen zijn in de periode 2015 - 2019 op grond van de Wet MBVEO in uw gemeente toegepast?)

Vul uw antwoord hier in:

Waarom wordt in uw gemeente geen gebiedsverbod op grond van de Wet MBVEO opgelegd?

Beantwoord deze vraag alleen als aan de volgende voorwaarden is voldaan:

Antwoord was bij vraag '10 [v10]' (Welke van onderstaande maatregelen zijn in de periode 2015 - 2019 op grond van de Wet MBVEO in uw gemeente toegepast?)

Selecteer alle mogelijkheden:

- De overlastsituaties lenen zich er niet voor
- Er is onvoldoende kennis binnen de gemeente over het toepassen van een gebiedsverbod
- Er is onvoldoende kennis binnen de politie over het toepassen van een gebiedsverbod
- Het opleggen van een gebiedsverbod levert te veel administratieve lasten op
- Het opleggen van een gebiedsverbod is juridisch ingewikkeld
- Een gebiedsverbod op grond van de APV is effectiever
- Er is binnen mijn gemeente nog geen ervaring mee opgedaan
- Anders, namelijk...

Vul hieronder uw antwoord in

Beantwoord deze vraag alleen als aan de volgende voorwaarden is voldaan:
 Antwoord was bij vraag '24 [v21]' (Waarom wordt in uw gemeente geen gebiedsverbod op grond van de Wet MBVEO opgelegd?)
 Vul uw antwoord hier in:

Waarom wordt in uw gemeente geen (digitale) meldingsplicht op grond van de Wet MBVEO opgelegd?

Beantwoord deze vraag alleen als aan de volgende voorwaarden is voldaan:
 Antwoord was bij vraag '10 [v10]' (Welke van onderstaande maatregelen zijn in de periode 2015 - 2019 op grond van de Wet MBVEO in uw gemeente toegepast?)

Selecteer alle mogelijkheden:

- De overlastsituaties lenen zich er niet voor
- Er is onvoldoende kennis binnen de gemeente over het toepassen van een meldingsplicht
- Er is onvoldoende kennis binnen de politie over het toepassen van een meldingsplicht
- Het opleggen van een meldingsplicht levert te veel administratieve lasten op
- Het opleggen van een digitale meldingsplicht is technisch nog niet mogelijk in onze gemeente
- Een gebiedsverbod op grond van de Wet MBVEO of de APV is effectiever
- Er is binnen mijn gemeente nog geen ervaring mee opgedaan
- Anders, namelijk...

Vul hieronder uw antwoord in

Beantwoord deze vraag alleen als aan de volgende voorwaarden is voldaan:
 Antwoord was bij vraag '26 [v22]' (Waarom wordt in uw gemeente geen (digitale) meldingsplicht op grond van de Wet MBVEO opgelegd?)
 Vul uw antwoord hier in:

Effecten

Hieronder leggen we u een aantal stellingen voor over de effecten van de toepassing van de Wet MBVEO. Wat is mening over deze stellingen?

Mijn ervaring is dat het opleggen van een gebiedsverbod op grond van de MBVEO over het algemeen leidt tot minder ernstige en/of herhaaldelijke overlast van degene aan wie de maatregel is opgelegd.

Beantwoord deze vraag alleen als aan de volgende voorwaarden is voldaan:
 Antwoord was bij vraag '10 [v10]' (Welke van onderstaande maatregelen zijn in de periode 2015 - 2019 op grond van de Wet MBVEO in uw gemeente toegepast?)

Kies één van de volgende mogelijkheden:

- Zeer eens
- Eens
- Oneens
- Zeer oneens
- Weet ik niet/geen mening

Mijn ervaring is dat het opleggen van een meldingsplicht op grond van de Wet MBVEO over het algemeen leidt tot minder ernstige en/of herhaaldelijke overlast van degene aan wie de maatregel is opgelegd

Beantwoord deze vraag alleen als aan de volgende voorwaarden is voldaan:

Antwoord was bij vraag '10 [v10]' (Welke van onderstaande maatregelen zijn in de periode 2015 - 2019 op grond van de Wet MBVEO in uw gemeente toegepast?)

Kies één van de volgende mogelijkheden:

- Zeer eens
- Eens
- Oneens
- Zeer oneens
- Weet ik niet/geen mening

Mijn ervaring is dat het opleggen van een gebiedsverbod in combinatie met een meldingsplicht leidt over het algemeen tot minder ernstige en/of herhaaldelijke overlast van de- gene aan wie de maatregel is opgelegd

Beantwoord deze vraag alleen als aan de volgende voorwaarden is voldaan:

Antwoord was bij vraag '10 [v10]' (Welke van onderstaande maatregelen zijn in de periode 2015 - 2019 op grond van de Wet MBVEO in uw gemeente toegepast?)

Kies één van de volgende mogelijkheden:

- Zeer eens
- Eens
- Oneens
- Zeer oneens
- Weet ik niet/geen mening

Een gebiedsverbod op grond van de Wet MBVEO is een bruikbare aanvulling op de moge- lijkheid om een gebiedsverbod op te leggen op grond van de APV

Beantwoord deze vraag alleen als aan de volgende voorwaarden is voldaan:

Antwoord was bij vraag '10 [v10]' (Welke van onderstaande maatregelen zijn in de periode 2015 - 2019 op grond van de Wet MBVEO in uw gemeente toegepast?)

Kies één van de volgende mogelijkheden:

- Zeer eens
- Eens
- Oneens
- Zeer oneens
- Weet ik niet/geen mening

Knelpunten

Ervaart u knelpunten bij de toepassing van maatregelen op grond van de Wet MBVEO? Zo ja, welke?

Beantwoord deze vraag alleen als aan de volgende voorwaarden is voldaan:

Antwoord was 'Ja' bij vraag '6 [v8]' (Heeft uw burgemeester in de periode 2015 - 2019 ge- dragsaanwijzingen op grond van de Wet MBVEO opgelegd?)

Vul uw antwoord hier in:

Afronding

U bent aan het eind gekomen van de vragenlijst. Hieronder volgen de laatste vragen.

Heeft u verder nog opmerkingen over deze vragenlijst of eventuele aanvullingen die u wilt geven op uw antwoorden? Dan kunt u die hieronder invullen.

Vul uw antwoord hier in:

Graag zouden wij nog een aantal telefonische gesprekken voeren op basis van deze vragen- lijst. Mogen wij hierover contact met u opnemen?

Kies één van de volgende mogelijkheden:

Ja

Nee, liever niet

Fijn dat we contact met u mogen opnemen. U kunt hieronder uw naam en contactgegevens noteren waarop wij u kunnen bereiken.

Beantwoord deze vraag alleen als aan de volgende voorwaarden is voldaan:

Antwoord was 'Ja' bij vraag '34 [v29]' (Graag zouden wij nog een aantal telefonische gesprekken voeren op basis van deze vragenlijst. Mogen wij hierover contact met u opnemen?)

Vul uw antwoord hier in:

Verzend uw enquête.

Bedankt voor uw deelname aan deze enquête.

Bijlage 5

Tweede verzoek aan gemeenten om informatie over inzet maatregelen

Geachte {FIRSTNAME} {LASTNAME},

Graag vraag ik nog eenmaal uw aandacht voor het volgende. In opdracht van het WODC (ministerie van Justitie en Veiligheid) evalueert ons bureau de Wet MBVEO, ook wel bekend als de Voetbalwet of Overlastwet. Het onderzoek moet een beeld opleveren over de toepassing van de wet onder alle gemeenten. Mijn verzoek is daarom of u in de reply op deze mail onderstaande vragen zou kunnen beantwoorden:

1. Heeft uw gemeente gebiedsverboden opgelegd in 2018? Zo ja, hoeveel?
2. Heeft uw gemeente gebiedsverboden opgelegd in 2019? Zo ja, hoeveel?

Als u niet precies weet hoeveel gebiedsverboden zijn opgelegd kunt u een schatting geven.

Als in uw gemeente geen gebiedsverboden zijn opgelegd in 2018 en 2019 vraag ik u om dat te antwoorden.

Ter aanvulling: Het gaat dus om gebiedsverboden op grond van de Wet MBVEO / artikel 172a Gemeentewet en niet om gebiedsverboden op grond van de APV.

Als in uw gemeente ook *andere* maatregelen op grond van de wet MBVEO zijn opgelegd, zoals een meldingsplicht, een groepsverbod of een 12-minnersbevel, kunt u dan per maatregel (bij benadering) aangeven hoeveel uw gemeente er in 2018 en in 2019 heeft opgelegd?

Alvast zeer veel dank voor het beantwoorden van bovenstaande vragen.

Met vriendelijke groet,

Prof. dr. Heinrich Winter, projectleider

pro facto