

Samenvatting

Op doel? Evaluatie van de Wet Maatregelen Bestrijding Voetbalvandalisme en Ernstige Overlast

Pro Facto (H.B. Winter, A. Sibma, N. Struiksmā, E.A. Beswerda, N.O.M. Woestenburg)

Sinds 1 september 2010 is de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (Wet MBVEO) van kracht. Op grond van de wet hebben burgemeesters de bevoegdheid om bij herhaaldelijke verstoring van de openbare orde en bij ernstige vrees voor herhaling een gebiedsverbod, een groepsverbod en/of een meldingsplicht op te leggen voor de duur van drie maanden, maximaal drie keer te verlengen. De officier van justitie kan op grond van de wet onder bepaalde voorwaarden aan personen jegens wie ernstige bezwaren bestaan en die verdacht worden van een strafbaar feit, een gedragsaanwijzing geven voor de duur van maximaal negentig dagen, maximaal drie keer te verlengen. Deze gedragsaanwijzing kan bestaan uit een gebiedsverbod, een contactverbod, een meldingsplicht en/of een hulpverleningsplicht.

Naar aanleiding van enkele incidenten in het betaalde voetbal is de wet vervroegd geëvalueerd. Voor deze evaluatie, van april t/m juni 2012 uitgevoerd door Pro Facto, zijn interviews gehouden, zijn literatuur en relevante regelgeving bestudeerd, zijn casus bestudeerd waarin de wet is toegepast en is studie gemaakt van de Engelse aanpak van voetbalvandalisme.

Uit de bestudeerde casus en op grond van gesprekken met gemeentelijke respondenten blijkt 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. Gemeentelijke respondenten geven aan dat de wet vooral bij wijkoverlast en evenementen (zoals jaarwisselingen) nuttig is. De meeste kritische geluiden zijn er te horen bij de toepassing van de wet voor de aanpak van voetbalvandalisme. De volgende *juridische* knelpunten worden bij voetbalgerelateerde overlast ervaren:

- De maximale duur (in eerste aanleg) voor een gebiedsverbod (in casu stadionverbod), al dan niet in combinatie met een meldingsplicht, is drie maanden. Dit is in de ogen van burgemeesters te kort. Het aantal thuiswedstrijden waarvoor de burgemeestersbevelen gelden, is beperkt gedurende die periode. Het vormt voor sommige burgemeesters reden om de wet niet of weinig toe te passen.
- Door de eis van herhaaldelijkheid kunnen zogenaamde *first offenders* niet worden aangepakt. Vooral bij voetbalgerelateerde overlast wordt dat door burgemeesters als problematisch gezien.

Handhaving van de maatregelen kan alleen wanneer overtreders op heterdaad worden aangehouden. Dat wordt in de praktijk gezien als een belangrijk juridisch knelpunt.

Naast deze juridische knelpunten doen zich ook enkele praktische knelpunten voor in de gemeentelijke uitvoeringspraktijk die zich grotendeels richten op alle vormen van 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 wordt het opbouwen van een goed dossier als ingewikkeld en arbeidsintensief ervaren.
- De intergemeentelijke meldingsplicht vergt veel afstemming en administratieve lasten.
- Een compleet beeld van alle beschikbare instrumenten en mogelijke maatregelen om overlast te bestrijden, ontbreekt vaak.

De meeste knelpunten gelden in principe niet voor het Openbaar Ministerie:

- Voor een gedragsaanwijzing door de officier van justitie is geen herhaaldelijkheid vereist.
- Een gedragsaanwijzing geldt altijd landelijk.
- Bij overtreding van een gedragsaanwijzing van de officier van justitie die gericht is op ernstig belastend gedrag van de verdachte jegens personen, is aanhouding buiten heterdaad mogelijk.
- Dossiervorming is bij het OM in mindere mate een probleem dan voor de burgemeester omdat het vormen van een strafrechtelijk dossier door de officier van justitie bij een gedragsaanwijzing in principe niet afwijkt van de reguliere dossiervorming en de politie gewend is aan de werkwijze van het OM.

In algemene zin zijn er voor het Openbaar Ministerie geen evidente knelpunten bij de toepassing van de wet. De wet biedt volgens gesprekspartners bij het Openbaar Ministerie de instrumenten die nodig zijn, zeker in combinatie met de sinds 1 april 2012 geldende Wet rechterlijke vrijheidsbeperkende maatregelen op grond waarvan de officier van justitie bij de rechter een gebiedsverbod, meldingsplicht of contactverbod kan vorderen gedurende maximaal twee jaar.

Sommige gemeentelijke respondenten ervaren problemen rond de afstemming tussen gemeenten en het Openbaar Ministerie. Het voornaamste knelpunt daarbij is dat diverse gemeenten weinig medewerking van het OM ervaren als wordt verzocht om de strafrechtelijke inzet van de instrumenten van de Wet MBVEO.

De Wet MBVEO is ten tijde van de evaluatie nog geen twee jaar van kracht. Veel burgemeesters en officieren van justitie hebben nog geen ervaring met de wet, anderen beperkt. Vooral voor burgemeesters zorgt deze onbekendheid voor problemen bij bijvoorbeeld dossiervorming, informatie-uitwisseling en interpretatie van begrippen. Bij dat laatste speelt ook een rol dat sommige begrippen zich op grond van de jurisprudentie nog aan het uitkristalliseren zijn.

Centraal in de Engelse aanpak staan de zgn. *banning orders*, op grond waarvan voetbalsupporters een stadionverbod met bijkomende beperkingen zoals een gebiedsverbod en een reisverbod opgelegd kunnen krijgen voor een periode van minimaal drie jaar tot maximaal tien jaar. Daarnaast vervullen de clubs en de politie een belangrijke rol.

De kern van de bevindingen en daarmee van de oplossingsrichtingen is dat de toepassing van het beschikbare instrumentarium verbeterd kan worden, maar dat op onderdelen ook een aanpassing van de wet een oplossing kan bieden. In het onderzoek worden drie oplossingsrichtingen voor de geconstateerde knelpunten beschreven:

Variant 1: verbetering van de uitvoering

Praktische oplossingen in de vorm van formats, convenanten en handreikingen kunnen de toepassing van de wet faciliteren. Daarnaast kunnen andere (bestuursrechtelijke en strafrechtelijke) instrumenten intensiever worden toegepast. Ook de inzet politie van de politie zou geïntensiveerd kunnen worden, met name als het gaat om de informatiepositie. Een extra instrument is dat sinds 1 april 2012 de rechter eenvoudiger dan voorheen een strafrechtelijk stadionverbod opleggen. Bij een veroordeling van een overtreding of misdrijf kan de rechter als bijkomende straf, al dan niet op vordering van de officier van justitie, een gebiedsverbod, contactverbod, meldingsplicht en/of landelijk stadionomgevingsverbod opleggen. Deze figuur doet sterk denken aan een Engelse *ban on conviction*, waarbij een persoon die is veroordeeld voor een voetbalgerelateerd delict als bijkomende straf een *banning order* krijgt opgelegd.

Variant 2: aanpassing Wet MBVEO

Op een aantal onderdelen kan aanpassing van de wet toegevoegde waarde hebben. Daarbij gaat het in de eerste plaats om de duur van voetbalgerelateerde maatregelen, waarbij specifiek gedacht kan worden aan de mogelijkheid om een maatregel op te leggen voor een totaal aantal, niet aaneengesloten dagen. De handhaving kan verbeterd worden door de wet zo aan te passen dat bij overtreding van een burgemeestersbevel ook aanhouding buiten heterdaad door de politie tot de mogelijkheden behoort.

Variant 3: fundamentele wijziging van wetgeving

De meest vergaande oplossingsrichting zou zijn om de bevoegdheidsverdeling aan te passen door een rechterlijke toets in te voeren bij alle of een deel van de gevallen. Er kunnen dan ingrijpender maatregelen worden opgelegd, waarbij gedacht kan worden aan een (veel) langere duur van de opgelegde verboden.