

pro facto

Samenvatting

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.



pro facto

www.pro-facto.nl