

Vergaderjaar 2011–2012

25 232

Voetbalvandalisme

Nr. 61

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 september 2012

In het «Kader voor beleid Voetbal en Veiligheid¹» (1 mei 2011) heb ik met alle betrokken partijen afspraken gemaakt om te zorgen dat voetbal weer een feest kan worden voor de welwillende supporters.

Om dit te realiseren is en blijft ook een stevige aanpak van voetbalvandalisme nodig. Daarover zijn alle betrokkenen het eens. Zo'n stevige aanpak vraagt om partners die ieder over een adequaat instrumentarium beschikken en elkaar waar nodig steunen en versterken. Met het huidige instrumentarium kan voetbaloverlast stevig worden aangepakt. Toch zie ik, mede gelet op de incidenten tijdens het afgelopen voetbalseizoen (zie ook het Jaaroverzicht 2011–2012 van het Centraal Informatiepunt Voetbalvandalisme), aanleiding om het instrumentarium en de aanpak verder aan te scherpen. Daarbij zijn concrete maatregelen en inzet op alle niveaus noodzakelijk. Een belangrijke stap – het concretiseren van de doelstellingen uit het Kader voor beleid Voetbal en Veiligheid – is gezet met de breed gedragen afspraken in het Landelijk actieplan Voetbal en Veiligheid, dat ik u op 1 maart 2012² heb toegestuurd.

De leden De Mos, Van Dekken en Çörüz van uw Kamer hebben in hun Initiatiefnota over maatregelen ter bestrijding van voetbalvandalisme³ waardevolle suggesties gedaan, waarbij enerzijds de goedwillende supporters worden gekoesterd en waarbij anderzijds de raddraaiers stevig worden aangepakt. Hun voorstel staat mede aan de basis van de in deze brief beschreven extra maatregelen.

Ook de versnelde evaluatie van de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (Wet mbveo)⁴ en de tweede monitor van de Inspectie Veiligheid en Justitie over die wet bieden goede aanknopingspunten voor verdere verbeteringen van zo'n stevige aanpak.

Nu het voetbalseizoen 2012–2013 weer is gestart heb ik in aanvulling op eerdere maatregelen met de burgemeesters van gemeenten met een betaald voetbalorganisatie, de politie, het OM en de KNVB afspraken gemaakt waarmee wij aan alle voetbalsupporters een krachtig signaal

¹ Kamerstukken II 2010/11, 25 232, nr. 57.

² Kamerstukken II 2011/12, 25 232, nr. 60.

³ Kamerstukken II 2011/12, 33 281, nr. 2.

⁴ Wet van 7 juli 2010 tot wijziging van de Gemeentewet, het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht ter regeling van de bevoegdheid van de burgemeester en de bevoegdheid van de officier van justitie tot het treffen van maatregelen ter bestrijding van voetbalvandalisme, ernstige overlast of ernstig belastend gedrag jegens personen of goederen (maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast) (Stb. 2010, 325).

afgeven. Het signaal dat raddraaiers stevig worden aangepakt en worden geweerd uit de stadions. De ambitie is dan dat het in het stadion weer een feest kan zijn en dat de gewone, goedwillende supporters die alleen hun club komen toejuichen, geen last hebben van zware beveiligingsmaatregelen, die eigenlijk niet voor hen bedoeld zijn.

Ook met het Supportersplatform Betaald Voetbal (SBV) heb ik overlegd. Het SBV steunt de ambitie om van voetbal weer een feest te maken en is voor effectieve aanpak van de kleine groep overlastgevers bij het voetbal. Wel maken zij zich onder andere zorgen over de stapeling van maatregelen die verschillende partijen (overheid, KNVB, clubs) kunnen treffen bij overtredingen en verstoringen van de orde. Daarnaast maken zij zich zorgen over de privacy van de voetbalsupporters waarvan zij menen dat die door de intensieve handhaving wordt aangetast. Ik zal over de uitvoering van de maatregelen het gesprek met het SBV voortzetten.

Ik ben van mening dat de voorgestelde maatregelen krachtig zijn, maar noodzakelijk om de echte raddraaiers aan te pakken en alleszins proportioneel in relatie tot het doel dat wij gezamenlijk nastreven. Om tot een goede aanpak van voetbalvandalen te komen, heb ik afgesproken dat alle betrokken partijen, zich onverminderd inspannen om het voetbalseizoen op een plezierige manier te laten verlopen. Het gaat om de volgende versterkingen:

Politie-inzet

- Politie en OM geven rondom voetbal prioriteit aan de aanpak van vernielingen en confrontatiezoekend gedrag.
- De politie zorgt onder meer door middel van police-spotters en intelligence-officers voor bruikbare dossiers om maatregelen van burgemeesters te kunnen onderbouwen.

KNVB / Voetbalclubs

- De KNVB zorgt ervoor dat clubs de opgelegde stadionverboden handhaven door de toegang tot het stadion daadwerkelijk te beletten.
- Vernieuwde opleiding veiligheidsorganisatie en stewards.
- Het gastheerschap van de clubs wordt uitgewerkt in lokale actieplannen van clubs, politie en gemeenten.

Handhaving door gemeenten

- Burgemeesters zorgen ervoor dat altijd een meldplicht aan een gebiedsverbod wordt verbonden en bewerkstelligen zodoende dat het voor hooligans onmogelijk wordt om naar een wedstrijd elders in het land of in het buitenland te reizen en daar ongeregelheden te veroorzaken.
- Burgemeesters kunnen op grond van artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet (lichte bevelsbevoegdheid) bij vrees voor verstoring van de openbare orde aan iedere overtreder een gebiedsverbod opleggen van maximaal dertig dagen, die niet aaneengesloten hoeven te zijn. Aangezien niet alle burgemeesters op de hoogte zijn van deze al bestaande mogelijkheid, zal hier meer bekendheid aan worden gegeven.
- Een door de KNVB of voetbalclub opgelegd civielrechtelijk stadionverbod wordt vaker versterkt door een bestuurlijk of strafrechtelijk gebiedsverbod.
- Er komen voorzieningen om de kennis over de Wet mbveo te vergroten door vragen te beantwoorden en ervaringen uit te wisselen

en ook om ondersteuning te bieden bij het opleggen van gebiedsverboden en het uitvoeren van de intergemeentelijke meldplicht.

- Technische mogelijkheden voor de handhaving van een meldplicht worden uitgewerkt om deze snel te kunnen toepassen. Een voorbeeld hiervan is de meldzuil.

Vervolging

- Met de al bestaande aanpak «Zo Snel, Slim, Selectief, Simpel, Samen en Samenlevingsgericht Mogelijk» (ZSM) en snelrecht worden voetbalvandalen binnen een week gestraft.
- Het OM legt, wanneer voetbalvandalen worden vervolgd, langdurige gebiedsverboden en meldplichten op (maximaal één jaar) en vordert naast een straf gebiedsverboden als vrijheidsbeperkende maatregel (maximaal twee jaar, voorstel te verhogen naar vijf jaar).
- Bij vervolging van voetbalvandalen gaat het OM een verhoging van 125% (was 75%) hanteren, bij incidenten gerelateerd aan de «veilige publieke taak» vindt standaard verhoging plaats met 200% en 275% als het gaat om een combinatie met voetbalincidenten.

Voorstellen tot wetswijzigingen

- Burgemeesters moeten bij ernstige vrees voor herhaalde schending van de openbare orde gericht gebiedsverboden, groepsverboden en een meldplicht kunnen opleggen met een langere effectieve werking dan de huidige drie maanden. Een maatregel geldt gedurende die periode dan niet aaneengesloten, maar bijvoorbeeld alleen op speeldagen. Ik bereid een voorstel tot wijziging van artikel 172a van de Gemeentewet voor om dit mogelijk te maken.
- De strafrechter moet een gebiedsverbod, contactverbod of meldplicht van maximaal vijf jaar kunnen opleggen als vrijheidsbeperkende maatregel. Ik zal een voorstel tot wijziging van artikel 38v van het Wetboek van Strafrecht voorbereiden om dit mogelijk te maken.
- Wie een door de burgemeester opgelegd gebiedsverbod of opgelegde meldplicht overtreedt, moet ook buiten heterdaad kunnen worden aangehouden. Ik heb hiertoe een voorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering in voorbereiding.

Met bovenstaande afspraken en voorstellen wordt overlastgevers duidelijk gemaakt dat verstoringen van de openbare orde en openlijke geweldplegingen niet worden getolereerd. Alle betrokken partijen geven hiermee aan dat zij «schouder aan schouder» werken om overlastgevers zo snel mogelijk langdurig uit te sluiten van voetbalwedstrijden en andere evenementen. Alleen zo kan voetbal veilig en feestelijk plaatsvinden.

De gemaakte afspraken en voorstellen zijn mede geïnspireerd door de Initiatiefnota «Voetbal weer een feest voor iedereen» en vormt mijn reactie op deze nota.

Ook is gebruik gemaakt van de uitkomsten van de evaluatie van de Wet mbveo¹, uitgevoerd door onderzoek- en adviesbureau Pro Facto, en van de tweede monitor¹ van de Wet mbveo van de Inspectie Veiligheid en Justitie. Op beide ga ik in de bijlage uitgebreider in. De evaluatie en de tweede monitor zijn bijgevoegd.

De minister van Veiligheid en Justitie,
I. W. Opstelten

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Algemeen

Bij de behandeling van het wetsvoorstel Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (Wet mbveo) in de Eerste Kamer is toegezegd dat de wet na twee jaar zal worden geëvalueerd en dat de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (nu Inspectie Veiligheid en Justitie) de toepassing van de wet in de praktijk gedurende twee jaren zal monitoren. De eerste monitor heb ik u toegestuurd op 1 juli 2011.¹

In de tweede monitor wordt op basis van een uitgebreide steekproef het feitelijke toepassingsbereik van de Wet mbveo in kaart gebracht en worden op basis van interviews en praktijkervaringen aanbevelingen gedaan. De onderzoekers van het onderzoeks- en adviesbureau Pro Facto, dat de evaluatie van de Wet mbveo heeft uitgevoerd, bouwen voort op deze monitor en geven een wetenschappelijke, juridische analyse van het voor de aanpak van overlast en voetbalvandalisme beschikbare instrumentarium en de toepassing van de Wet mbveo in het bijzonder. Tevens maken zij een vergelijking van de bevoegdheden in het stelsel in Engeland en Wales met de bevoegdheden die in het Nederlandse stelsel voor de burgemeester, de officier van justitie en de rechter beschikbaar zijn, en komen op basis hiervan tot een aantal aanbevelingen.

In algemene zin leid ik uit de evaluatie en de tweede monitor af dat er met het instrumentarium dat wordt ingezet bij de bestrijding van overlast en voetbalvandalisme – ook in vergelijking met het Engelse stelsel – een stevig stelsel staat en dat daar ook in de praktijk gebruik van wordt gemaakt. De Wet mbveo, die onderdeel uitmaakt van een pakket bevoegdheden, wordt inmiddels geregeld ingezet en dat zie ik voor een dergelijke relatief nieuwe wet als een goede score. Met name bij de toepassing door de burgemeester bij de aanpak van (wijk-)overlast en bij de toepassing van de wet door de officier van justitie blijkt de wet succesvol. In de praktijk worden echter ook knelpunten ervaren. Voor een deel komen deze voort uit de beelden die bestaan over het toepassingsbereik van deze wet, maar sommige knelpunten vloeien ook voort uit de vereisten die de wet stelt.

Hieronder ga ik puntsgewijs in op de aanbevelingen uit de evaluatie en de tweede monitor. De aanbevelingen die ik overneem, zijn verwerkt in de aanpak die is opgenomen in bijgevoegde brief.

Verbetering en ondersteuning van de uitvoering

Zowel uit de evaluatie als de monitor komt naar voren dat er moeilijkheden zijn bij de toepassing van de Wet mbveo in de praktijk. De aanbeveling om de ondersteuning aan de uitvoerders van de wet te verbeteren neem ik over. Voor een actieve ondersteuning bij de uitvoering van de wettelijke mogelijkheden zal ik bevorderen dat een netwerk wordt ingericht, waarin experts van gemeenten, de politie en het OM vragen van collega's kunnen beantwoorden. Ook zal ik bevorderen dat er voorzieningen komen die de informatie-uitwisseling tussen burgemeesters, politie en OM faciliteren, zodat gebiedsverboden eenvoudiger ook in andere gemeenten kunnen worden opgelegd en om gemeenten bij de uitvoering van intergemeentelijke meldplichten te ondersteunen.

In het Landelijk actieplan Voetbal en Veiligheid² heb ik een handboek aangekondigd waarin de mogelijkheden op het gebied van privaatrecht, strafrecht en bestuursrecht bij de aanpak van voetbalvandalisme worden beschreven. Dit handboek zal zo worden opgesteld dat deze mogelijk-

¹ Kamerstukken II 2010/11, 31 467, nr. J en bijlage.

² Kamerstukken II 2011/12, 25 232, nr. 60 en bijlage.

heden van toepassing zijn bij de aanpak van alle vormen van overlast in de openbare ruimte. De gegevens uit de evaluatie en de tweede monitor bieden hiervoor voldoende aanknopingspunten. Ik zal hierin nog dit jaar voorzien.

Intensivering toepassing bestaande instrumenten

De onderzoekers van Pro Facto en de Inspectie Veiligheid en Justitie stellen dat het bestaande instrumentarium niet optimaal wordt benut. Dit leidt tot onvrede over de toepassingsmogelijkheden en beperkt de afstemming over het toepassen van maatregelen. Met het hiervoor aangekondigde handboek verwacht ik het toepasbare instrumentarium zo te verduidelijken, dat het juiste beeld over de toepassingsmogelijkheden wordt geschetst en de mogelijkheden die de wet biedt, meer en beter worden toegepast.

Politie-inzet

Uit het evaluatieonderzoek komt naar voren dat er in Engeland en Wales een intensieve inzet is van de politie bij het vergaren van informatie over (potentiële) voetbalvandalen door police spotters (van de lokale politie) en intelligence officers (landelijk georganiseerd), waarbij zij zich mede baseren op cameraopnamen. Dit draagt bij aan een goede dossiervorming en handhaving.

In Nederland wordt op een zelfde wijze als in Engeland en Wales gebruik gemaakt van spotters bij voetbalwedstrijden. De opbouw van intelligence bij de politie is een zaak waaraan gewerkt wordt binnen de politieorganisatie. Zo is de borging van de aanpak Hooligans in Beeld II (HIB II) in de politieorganisatie, waaronder standaard dossieropbouw en gerichte voortdurende informatie-inwinning opgenomen in het Landelijk actieplan Voetbal en Veiligheid. Ook het borgen van dossieropbouw HIB II binnen de intelligence-organisatie van de regio, maakt onderdeel uit van het Landelijk actieplan.

Intergemeentelijke meldplicht

De onderzoekers geven geen oplossingsrichting voor het probleem dat verschillende burgemeesters ervaren bij de uitvoering van de intergemeentelijke meldplicht. Een burgemeester kan geen meldplicht ten uitvoer leggen in een andere gemeente zonder de medewerking van die andere gemeente. Het is echter wel belangrijk voor de effectiviteit van de intergemeentelijke meldplicht dat de uitvoering hiervan soepel verloopt. Ik zal bevorderen dat er voorzieningen komen die ondersteuning bieden bij het uitvoeren van de intergemeentelijke meldplicht. Dit zal het opleggen en handhaven van een intergemeentelijke meldplicht bevorderen.

Duur van de maatregelen

De onderzoekers van Pro Facto constateren op basis van de rechtsvergelijking tussen het Engelse stelsel en de Wet mbveo dat de duur van de maatregelen en de maximale strafmaat in Engeland en Wales hoger liggen. In vergelijking met alle in het Nederlandse stelsel ter beschikking staande mogelijkheden zijn de verschillen evenwel minder groot. Bovendien biedt het rechterlijk gebieds- of contactverbod (ingevoerd per 1 april 2012; zie Stb. 2011, 546 en Stb. 2011, 615), reeds ruimere mogelijkheden voor langdurige maatregelen. Gezien de ernst van voetbaloverlast en de impact die deze (grootschalige) ordeverstoringen hebben op de samenleving, zie ik echter aanleiding om de duur van deze vrijheidsbeperkende maatregelen te verlengen naar vijf jaar. Deze maatregel kan worden opgelegd aan personen die keer op keer de orde verstoren en zich niet

laten afschrikken door lichtere maatregelen. Het moet mogelijk zijn om personen die het voetbal in een kwaad daglicht stellen en herhaaldelijk voor grote onrust zorgen rondom wedstrijden, voor lange tijd te weren uit een gebied. Ik zal een voorstel doen tot wijziging van artikel 38v van het Wetboek van Strafrecht om deze langere duur van de maatregel mogelijk te maken.

De onderzoekers stellen voor de in de Wet mbveo opgenomen periode van drie maanden (voor een bevel van een burgemeester) dan wel negentig dagen (voor een gedragsaanwijzing van een officier van justitie) niet langer te hanteren als een aaneengesloten periode. De onderzoekers van zowel Pro Facto als de Inspectie Veiligheid en Justitie constateren dat de huidige periode van drie maanden te kort is om de orde in een gebied te herstellen en te voorkomen dat ordeverstoorders wederom in de fout gaan. In de praktijk komt een periode van drie maanden waarin een ordeverstoorder niet in de buurt van een stadion mag komen, neer op zo'n zes thuiswedstrijden in de competitie. Dit strookt niet met de stevige aanpak die bij voetbalvandalisme nodig is. Ik wil artikel 172a van de Gemeentewet zo aanpassen dat het voor de burgemeester mogelijk wordt gedurende een nog nader te bepalen periode een maatregel gedifferentieerd op te leggen. Als bijvoorbeeld gedurende één seizoen de maatregel wordt opgelegd voor alle speeldagen van een voetbalclub, dan bedraagt het feitelijk aantal dagen dat de maatregel geldt aanzienlijk minder dan drie maanden, maar het directe effect ervan is groter dan onder de huidige regeling. Zo wordt bij de inzet van de Wet mbveo «maatwerk» mogelijk. Voetbalvandalen zullen hierdoor bij meer voetbalwedstrijden kunnen worden geweerd dan nu het geval is.

Handhaving

De onderzoekers concluderen in het rapport dat er bij de handhaving van een burgemeestersbevel niet altijd adequaat kan worden opgetreden door de politie omdat aanhouding buiten heterdaad niet mogelijk is. Dit is een onwenselijke situatie. Tegen personen die zich niet houden aan een bevel, moet adequaat kunnen worden opgetreden. Op dit moment is een wetswijziging in voorbereiding die aanhouding buiten heterdaad mogelijk maakt in geval van overtreding van burgemeestersbevelen en gedragsaanwijzingen van de officier van justitie, zoals thans het geval is bij een gedragsaanwijzing van de officier van justitie inhoudende een verbod contact op te nemen met bepaalde personen. Bovendien kan de officier van justitie een strafbeschikking uitvaardigen bij het niet naleven van een bevel van de burgemeester of een gedragsaanwijzing van de officier van justitie, dan wel kan hij de verdachte dagvaarden. Ik hecht belang aan een snelle behandeling van overlastzaken door het uitvaardigen van een strafbeschikking of het dagvaarden bij de strafrechter, zeker wanneer er een verband is met voetbaloverlast. Daarom heb ik in het Landelijk actieplan Voetbal en Veiligheid aangekondigd dat zo veel mogelijk een lik-op-stukbeleid wordt gevoerd en (super-)snelrecht wordt toegepast. Daarbij worden ook de mogelijkheden van de aanpak «Zo Snel, Slim, Selectief, Simpel, Samen en Samenlevingsgericht Mogelijk» (ZSM) betrokken. Met deze snelle en directe afhandeling van verdachten wordt het lik-op-stukbeleid versterkt. Bij de ZSM-aanpak is er een hechte samenwerking tussen de partners in de keten. Zoveel als mogelijk worden eenvoudige strafzaken binnen zes uur na verhoor gezamenlijk bekeken op de mogelijke en wenselijke interventie, dan wel binnen drie dagen na inverzekeringstelling.

Systeemwijziging

De suggestie om de bevoegdheidsverdeling aan te passen door een rechterlijke toets in te voeren bij alle of bij een deel van de gevallen waarin een burgemeester een maatregel oplegt, zodat dan meer ingrijpende maatregelen kunnen worden opgelegd, zoals langduriger gebiedsverboden, neem ik niet over. Mijns inziens is het stelsel waarbij burgemeester en officier van justitie maatregelen kunnen opleggen toereikend, zeker na de door mij hiervoor aangekondigde aanpassing die het mogelijk maakt dat burgemeesterverboden voor een niet aaneengesloten periode worden opgelegd. Daarbij is het zeker 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 (preventief) kunnen worden aangepakt. Juist een stelsel waarbij de burgemeester en het OM (preventieve) maatregelen kunnen opleggen en de rechter zwaardere en langere straffen kan opleggen, maakt een stelsel adequaat en effectief. Waar noodzaak bestaat tot nog langduriger verboden dan de verboden die de burgemeester en het OM kunnen opleggen, wordt daarin voorzien door andere wetgeving dan de Wet mbveo. Zo kan de rechter sinds 1 april 2012 eenvoudiger dan voorheen een strafrechtelijk stadionverbod opleggen. Bij een veroordeling wegens een overtreding of misdrijf kan de rechter als maatregel, al dan niet op vordering van de officier van justitie, een gebiedsverbod, contactverbod, meldingsplicht en/of landelijk stadionomgevingsverbod opleggen. De maximumperiode die hierbij geldt, is op dit moment twee jaar. In geval van een voorwaardelijke strafoplegging kan deze periode langer zijn. Zoals hierboven al vermeld, zal ik gezien de ernst van de verstoringen rondom voetbal en de impact van de ordeverstoringen op de samenleving, een voorstel doen tot wijziging van artikel 38v van het Wetboek van Strafrecht om de maximale duur van de maatregel te verlengen naar vijf jaar.

12-minnersregeling

Van de mogelijkheid om de ouders van een kind jonger dan twaalf jaar dat voor herhaaldelijke overlast heeft gezorgd, een bevel te geven (artikel 172b Gemeentewet), is tot nu toe geen gebruik gemaakt. Dit is een ingrijpende bevoegdheid van de burgemeester en, geheel zoals bedoeld en verwacht, zoeken gemeenten eerst naar andere mogelijkheden om problemen met kinderen jonger dan twaalf jaar op te lossen. Artikel 172b Gemeentewet is immers bedoeld als ultimum remedium. Uit het rapport van de Inspectie Veiligheid en Justitie komt naar voren dat een aantal gemeenten heeft overwogen de maatregel in te zetten of hiervan in de toekomst eventueel gebruik te gaan maken. Ik wil gemeenten dan ook niet deze mogelijkheid ontnemen door dit artikel uit de wet te schrappen. Indien zich een situatie met een kind jonger dan twaalf jaar voordoet waarbij geen enkele andere interventie helpt, moet een burgemeester de mogelijkheid hebben de maatregel van artikel 172b te gebruiken.