

19 september 2009 zaterdag

Verboden toegang; onderzoek gebiedsverboden

SAMENVATTING

Winkels, stadions, cafés, zwembaden - ze hebben justitie nog amper nodig om de openbare orde te handhaven. Ze kunnen hun klanten en bezoekers zelf straffen wanneer die zich misdragen. Met een 'gebiedsverbod'.

VOLLEDIGE TEKST:

Tatjana Gijzen is niet vervolgd, maar wel gestraft. Op 11 april 2008 viert ze haar achttiende verjaardag in het clubhuis van Roda JC. Als de nacht nadert en het bier het gezelschap onbezonnen heeft gemaakt, stapt Tatjana bij haar vriend in de auto. Een groep Roda-fans rijdt in twee auto's naar Venray, waar een scheidsrechter woont die een door hun club verloren wedstrijd heeft gefloten.

Tatjana wil niet mee, zegt ze achteraf, maar ze ziet het niet zitten alleen in het donker naar huis te lopen. In Venray blijft ze bij de auto's. Een paar straten verderop bekladden haar vrienden de auto en gevel van de scheidsrechter: 'Jij gaat dood homo, RJC'.

Al snel is iedereen het voorval weer vergeten, maar in december moet Tatjana, die verkoopster is in een kledingwinkel, plots op het politiebureau in Kerkrade verschijnen. Haar vrienden zijn alsnog opgepakt. Ze worden vervolgd voor openlijke geweldpleging. Ook Tatjana wordt verhoord, maar strafvervolging tegen haar blijft uit.

Tatjana kijkt daarom vreemd op als in februari twee brieven op haar deurmat vallen. De ene van Roda JC, de andere van de KNVB. De Kerkradense mag negen jaar lang geen voetbalwedstrijd in Nederland meer bijwonen. Ze laat het er niet bij zitten. Ze mist geen enkele wedstrijd van Roda. Ze is er, net als haar vrienden, actief als vrijwilliger. Na protest draait de veiligheidscoördinator van

Roda het verbod terug en probeert de KNVB ertoe te bewegen hetzelfde te doen. Die weigert en Tatjana stapt naar de rechter in Maastricht. Een paar weken terug is de zaak voorgekomen. Volgens de rechter wist Tatjana dat ze niet 'op de thee zouden gaan' bij de scheidsrechter. Hij handhaaft het verbod en Tatjana moet opdraaien voor de proceskosten, die buiten haar eigen advocatenkosten ruim duizend euro bedragen.

Volgens Marc Schuilenburg van de Vrije Universiteit is sinds de jaren tachtig 'een carnaval aan opspoorders' ontstaan: „Winkels, stadions, cafés, zwembaden, bioscopen, noem maar op - overal gaan exploitanten zelf over tot maatregelen tegen mensen die ongewenst gedrag vertonen. De politie heeft geen tijd meer iedere winkeldief op te halen, of hecht daaraan nauwelijks nog prioriteit. Het Openbaar Ministerie mist de capaciteit al die dieven te vervolgen. De overheid is er daarom op gebrand private partijen en burgers medeverantwoordelijk te maken voor veiligheidszorg.”

Het gebiedsverbod is hierin een nieuw wapen, bedoeld om dieven en veroorzakers van overlast te weren en te straffen. Sinds 2005 is hiermee al geëxperimenteerd, maar vooral de laatste maanden duiken straat-, winkel- en stadionverboden plotseling overal op. Hoeveel mensen zo'n verbod krijgen, is niet exact bekend, maar het moeten er duizenden zijn. En het zullen er nog veel meer worden.

Concrete dreiging is niet nodig

Twee weken geleden trok het kabinet 150 miljoen euro uit voor de bestrijding van overlast en verloedering in veertig middelgrote gemeenten. Eén van de maatregelen waarvan veel wordt verwacht, zijn gebiedsverboden. De Eerste Kamer buigt zich over het wetsvoorstel 'Maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast', dat burgemeesters meer bevoegdheden geeft burgers tijdelijk uit een gebied te weren. Er hoeft bijvoorbeeld geen concrete dreiging meer van een persoon of groep uit te gaan om een verbod op te leggen.

Momenteel onderzoekt het ministerie van Verkeer en Waterstaat of de Wet personenvervoer moet worden aangepast om ontzegging van toegang tot het openbaar vervoer te vereenvoudigen.

Agressieve klantjes

Maar werken de verboden ook? En worden altijd de juiste personen gestraft?

Ivo (29) en Iris (27) vinden het prima dat in hun stad een Collectieve Horeca Ontzegging geldt. Ze dansen wild met een groepje vrienden in het midden van Tivoli, het poppodium van Utrecht. Zweet loopt over ruggen en voorhoofden. Het is een drukke avond, want 90's NOW staat op het programma. Twintigers en dertigers dansen hutjemutje op 2 Unlimiteds Twilight Zone en deinen mee op Angels van Robbie Williams. De sfeer is goed. Nostalgisch. Iris heeft al heel wat agressie gezien, schreeuwt ze boven de muziek uit. „Vooral in Storm (nu: grand café Maria, red.) was het altijd raak. Daar heb ik heel vaak gewelddadige types tegen de vloer gewerkt zien worden door uitsmijters.”

Ivo: „Ik heb vroeger, toen ik achter de bar werkte, ook weleens gasten uit de kroeg gezet.” Iris: „Het is gewoon vervelend. Zo'n voorval drukt echt een

stempel op je avond. Als je gaat stappen, wil je een leuke tijd hebben, en je geen zorgen hoeven maken over agressieve klantjes die niet met alcohol kunnen omgaan."

De collectieve ontzegging kan sinds maart dit jaar worden uitgevaardigd voor 53 kroegen, theaters en restaurants in Utrecht. Emile Faulborn, uitbater van de cafés Kosten Koper, Copa Bodega en De Dijk, deelde de eerste ontzegging binnen twee weken na de invoering van de maatregel uit. De portier had de jongen al in het vizier: hij was een oude bekende. „Nog geen twintig minuten was hij binnen en het was al ruzie." De raddraaier bleek ook een bekende van de politie. Hij mag een jaar geen kroeg meer in. Tot nu toe wordt gemiddeld één verbod per maand opgelegd in de Utrechtse binnenstad.

Een gele kaart voor een klap

In Hengelo hebben horeca en politie al meer ervaring: daar is het collectieve horeca- en winkelverbod al bijna twee jaar van kracht.

Het is vakantie en het regent. De horeca, die vlakbij het gemeentehuis is samengeklonterd, maakt zich op voor een paar nieuwe uitgaansavonden. Fusten bier rollen uit vrachtwagens. Bij jongerenkroeg Twente Palace is het, aan de prijzen te zien, altijd feest. Op de luifel staat 'donderdag flesje bier & shots 0,75 euro, vrijdag mixen 1,75 euro, zaterdag bier v.a. 1 euro'.

Even verderop, in het politiebureau, vertelt wijkagent Hans Brand dat het uitdelen van 'een droge klap' tussen jongeren onderling in principe een gele kaart oplevert. „Maar kom je aan het horecapersoneel, de portier, politie of beveiliging en pleeg je een strafbaar feit, dan krijg je onherroepelijk rood."

Rood betekent een toegangsverbod van maximaal twee jaar voor alle 38 aangesloten ondernemingen. Een rode kaart in Hengelo is automatisch een gele kaart in de omliggende gemeenten Almelo, Oldenzaal en Enschede. De politie bekijkt na het weekend incidenten en doet op basis daarvan voorstellen in een werkgroep waarin ook horeca-exploitanten zitting hebben. „Meestal liggen we op één lijn, maar het oordeel van de horeca is doorslaggevend." De foto van de kaarthouder komt in een smoelenboek dat de portiers steeds bij de hand hebben.

Ron Gerrits is bedrijfsleider van grand café De Twee Wezen, waar in het weekend onder glitterbollen wordt gedanst. Voor de invoering van het collectieve horecaverbod paste hij lokaalverboden toe. „Die hadden al hun werking. Bezoekers die weer mochten komen, meldden zich dan bij de portier. Ze wisten dat ze zich op glad ijs begaven." Met het collectieve horecaverbod is de straf, en daarmee de preventieve werking, groter, zegt hij. „Het is niet leuk dat je vrienden wel ergens gezellig kunnen gaan drinken en jij niet naar binnen mag. Dat doet wel wat met je." Hij is er zeer tevreden over.

Toch ziet een uitgaansavond nu er niet heel veel anders uit dan toen, denkt wijkagent Brand. Het horecaverbod is geen wondermiddel, verzucht hij. „Ik zeg altijd: géén alcohol vermindert het aantal incidenten met 95 procent. Hoe vaak komt het niet voor dat je hier iemand een nacht op het bureau te logeren krijgt en dat je de volgende morgen een compleet andere persoon aantreft? Alcohol maakt veel stuk. Pillen erbij, dat maakt gek." Brand baalt ervan dat jongeren zich goedkoop kunnen klemzuipen in sommige cafés. „We spreken die zaken erop aan, maar we hebben geen sanctiemogelijkheden."

Verzet tegen een horecaverbod is lastig, zegt Brand. Het verbod staat los van eventuele vervolging. Dus ook al wordt een strafzaak geseponneerd, dan nog kan het verbod blijven staan. „Je kunt bij de politie klagen of een civiele zaak aanspannen tegen het café." Of een verbod negeren. „Dan word je aangehouden voor huisvredebreuk en is het een zaak van de strafrechter. Die kijkt of de gronden voor het opleggen van een verbod terecht zijn." In anderhalf jaar tijd heeft de politie ongeveer twintig rode en twintig gele kaarten uitgedeeld. In één geval heeft een jongen aangekondigd de rode kaart bij de rechter aan te vechten.

Intussen proberen horeca en politie in Hengelo het net nog wat breder uit te gooien. In het voorjaar is in het uitgaansgebied gericht op iemand geschoten. De politie heeft diezelfde avond twee verdachten kunnen aanhouden, maar een aantal omstanders heeft het vuurwapen verdonkeremaand. „We weten dat ze daarvóór zijn uitgeweest. Die mensen hebben we hier niet nodig. We weten wie ze zijn en willen ze een horecaverbod opleggen."

Brand is ook betrokken bij het collectieve winkelverbod. Dat geldt voor de binnenstad en wordt naar andere wijken uitgebreid. „Wie straks een rode kaart krijgt, kan nergens in de stad meer winkelen. We zijn daarom erg terughoudend in het opleggen van rode kaarten." Soms wringt het met de winkeliers. Die zien zich geconfronteerd met veel overlast en diefstal. Brand begrijpt dat. „Maar het gaat toch meestal om bepaalde groepen, zoals zwervers, alcoholisten en mensen met psychische problemen. Met hen zul je toch iets moeten."

'Het is quasistrafrecht'

Criminoloog Schuilenburg verbaast zich over de gretigheid waarmee de gebiedsverboden het afgelopen jaar zijn omarmd. „De eerste verboden stammen al weer uit 2005, maar er is amper onderzoek gedaan naar de effecten ervan. Evaluaties ontbreken. Terwijl uit het spaarzame onderzoek blijkt dat er toch grote bezwaren aan gebiedsverboden kleven. Het is quasistrafrecht dat hier wordt toegepast. Het lijkt op klassiek strafrecht en heeft vaak ook verregaande gevolgen voor wie ermee te maken krijgt."

Als voorbeeld noemt hij de Collectieve Winkel Ontzegging in de Haagse binnenstad, waarnaar hij en criminologen Loes Wesselink en Patrick van Calster afgelopen jaar onderzoek hebben gedaan. Wie in de binnenstad 'ongewenst gedrag' in een winkel vertoont, loopt de kans een ontzegging te krijgen voor de duur van maximaal een jaar. Die ontzegging geldt voor alle bijna vijfhonderd aangesloten zaken, waaronder ook theaters, ateliers, galerieën, hotels, restaurants, apotheken en banken.

Diefstal is meestal een duidelijk delict. Maar wat ongewenst gedrag verder behelst, bepalen winkeliers zelf. Het kan dan gaan om hinderlijk gedrag in de winkel of een onbeschofte houding tegenover het personeel. De winkelier mag ook een waarschuwing geven (twee waarschuwingen betekent een ontzegging), maar in de praktijk wordt vaak naar het verbod gegrepen. De waarschuwingen en verboden worden genoteerd in een online databank.

Winkeliers moeten van ieder delict aangifte doen bij de politie, al laten ze dat geregeld na. Minimaal één getuige moet een formulier ondertekenen. Dat kan winkelpersoneel zijn. In de praktijk kan een verbod soms behoorlijk rigide zijn. Criminoloog Wesselink stuitte op het voorbeeld van een jongen die een

ontzegging had gekregen, maar een probleem met zijn geheugen had. Zijn advocaat nam contact op met de winkeliersvereniging en vroeg of het verbod ongedaan kon worden gemaakt. Dat kon niet. De vereniging gaf aan dat de jongen onder begeleiding mocht winkelen, maar hij riskeerde dan wel vervolging wegens huisvredebreuk.

In drie jaar tijd zijn er in de Haagse binnenstad 1.671 verboden uitgevaardigd, er zijn 78 personen wegens huisvredebreuk vervolgd (ze zijn dus betrappt toen ze het verbod overtraden) en 92 hebben waarschuwingen gekregen.

Schuilenburg vindt dat in Den Haag sprake is van willekeur. „In één winkel werkte een jongen die een winkelverbod had. En soms mag iemand met een verbod blijven winkelen, omdat hij een goede klant is. Je ziet dat winkeliers, naast het verbod, andere strafmaatregelen bedenken. Sommigen hangen bijvoorbeeld foto's op van veelplegers, of bellen de ouders als het gedrag van een jongere ze niet aanstaat." Hij ziet daarin een gevaar. „Ooit hebben we met elkaar afgesproken dat er één instantie is die orde handhaaft en dat is de politie. Nu zie je een wildgroei ontstaan van allerlei strafoplegging."

Nauwelijks gedaald

In Utrecht, Hengelo en Den Haag zijn horeca-exploitanten en winkeliers tevreden over de werking van het 'verboden toegang' dat ze kunnen opleggen. Het ministerie van Binnenlandse Zaken meldde in april dat het aantal winkeldiefstallen dankzij de ontzeggingen met liefst 60 procent is gedaald. Die claim is gebaseerd op resultaten die in Ede zouden zijn behaald. Politicijfers tonen hier dat na de invoering van het collectieve winkelverbod in 2007 het aantal aangiften inderdaad is gedaald: van 184 in 2007 naar 182 vorig jaar - maar waar die 60 procent daling vandaan komt, is een raadsel.

Ook in Hengelo zien Brand en Gerrits dat het aantal incidenten op uitgaansavonden niet noemenswaardig is gedaald. In Den Haag is de binnenstad rustiger, maar lijken de problemen zich naar andere wijken te verplaatsen.

Hoeveel verboden in hoger beroep sneuvelen, is ook onbekend. Er zijn voorbeelden van gedupeerden die hun verweer bij de rechter beloofd hebben gezien, maar lang niet iedereen zal die stap zetten. In oktober 2008 sprak de rechter bijvoorbeeld een 40-jarige man vrij die het Rotterdamse ov-verbod had overtreden. De rechter vond dat er geen goede juridische grondslag was om een langdurig verbod op te leggen. De regeling is hierna aangepast.

In mei dit jaar wist een 18-jarige supporter van SC Heerenveen zijn verbod ongedaan te krijgen. De voetbalclub verweet hem een verkeersonveilige situatie te hebben veroorzaakt voorafgaand aan de UEFA Cup-wedstrijd van Heerenveen tegen VFL Wolfsburg. Volgens de rechter kon de club dit verwijt onvoldoende hard maken.

FC Utrecht rekte het doel van het verbod twee weken terug wel heel erg ver op. Oud-voorzitter van de supportersvereniging en columnist Ben ten Boden kreeg een lokaal stadionverbod voor één jaar opgelegd. „De reden vloeit voort uit uw rol als clubreporter voor het AD. Bepaalde artikelen van uw hand ondermijnen de positieve ontwikkeling van FC Utrecht en dragen niet bij aan de door ons noodzakelijk geachte saamhorigheid in alle geledingen", stond in de aangetekende brief. „Wellicht ten overvloede wijs ik u erop dat bij overtreding

van dit verbod () u zich schuldig maakt aan lokaalvredebreuk en dus aan een strafbaar feit." Ten Boden heeft een advocaat in de arm genomen.

Terug naar poppodium Tivoli in Utrecht. Wanneer Iris haar krullende haar schikt voor de spiegel op het toilet vraagt ze zich af hoe politie en ondernemers de ontzeggingen kunnen handhaven. „Zes of tien, dat lijkt me nog wel te doen. Maar wat als het er straks zestig zijn? Moet er dan een groot prikbord bij de deur komen te staan, met foto's erop?"

Handhaven is inderdaad lastig. „Je kunt nooit helemaal voorkomen dat ze toch weer ergens binnenkomen", zegt Mieke Kort van de politie Utrecht, waar gezichtsherkenning of printjes van daders niet worden gebruikt. „Maar we hopen dat er ook een preventieve werking van de maatregel uitgaat. Zo'n verbod is niet niks: je kunt tot vijf jaar uit cafés worden geweerd. Dat is een behoorlijk zwaar middel."

Criminoloog Schuilenburg heeft dan wel grote twijfels, maar wil niet terug naar de oude situatie. „De politie kan het niet alleen. We zitten in een situatie waarin bedrijven, ondernemers en burgers het zelf gaan doen. De overheid moet zich er wel voor inzetten dat er een bepaalde ondergrens blijft voor rechtsbescherming van burgers. De winkelier kan een verdachte overdragen aan de politie, maar je zult zien dat winkeliers dat in toenemende mate niet meer doen. Dit bespaart ze een hoop werk en ze regelen hun veiligheid toch zelf."

'Als je aan het horecapersoneel, de portier, politie of beveiliging komt, krijg je onherroepelijk rood'

'Je ziet nu een wildgroei ontstaan van allerlei strafoplegging'

Logica

Gezichtsherkenning

Het handhaven van gebiedsverboden is moeilijk. In het geval van collectieve verboden, waarbij enkele honderden winkels en cafés kunnen zijn aangesloten, wordt soms met een (online) smoeleboek gewerkt dat portiers en bewakers kunnen raadplegen. Maar het is moeilijk alle gestraften in het vizier te houden, door het grote aantal mensen dat een verbod opgelegd heeft gekregen. Op een willekeurig moment lopen in het centrum van Den Haag honderden mensen met een winkelverbod.

Winkeliers en andere exploitanten verwachten veel van camera's met gezichtsherkenning. Dit gebeurt met camera's bij de ingang die aan een databank met gezichten zijn gekoppeld. De livebeelden worden automatisch vergeleken met de foto's van mensen aan wie een verbod is opgelegd. Dat is de belangrijkste reden waarom mensen niet mogen lachen op nieuwe pasfoto's.

Met gezichtsherkenning verandert de functie van camera's. Gewone camera's registreren alleen. Als hieraan een databank wordt gekoppeld, is een camera tegelijk ook een digitale toegangspoort. Die helpt mensen actief op te sporen en, na het afgeven van een signaal, hun direct toegang te weigeren. Herkenningssoftware kan op iedere willekeurige camera worden aangesloten.

De Amsterdamse politie is het eerste politiekorps in Nederland dat geautomatiseerde gezichtsherkenning gebruikt om verdachten te identificeren. In een door Logica geleverd computersysteem (zie foto's hierboven) kan de politie digitale foto's van verdachten vergelijken met met foto's van 80.000 'bekenden' van de politie die in de databank staan. De Amsterdamse politie zegt tevreden te zijn met het systeem, maar dat de werking sterk afhangt van de kwaliteit van de foto: „De verdachte moet wel recht in de camera kijken.”

KNVB legt 800 à 1.200 stadionverboden per jaar op

Voetbal. Door twee keer hard 'kanker-Feyenoord' te schreeuwen verstoorde een supporter van FC Utrecht afgelopen voorjaar de stilteherdenking na het Koninginnedag-drama in Apeldoorn. De supporter werd opgespoord en mag vijf jaar lang geen enkele Nederlandse wedstrijd bijwonen. Hij is niet strafrechtelijk vervolgd. De KNVB legt jaarlijks tussen 800 en 1.200 landelijke stadionverboden op. De clubs delen zelf ook verboden uit.

Openbaar vervoer. Reizigers die zich op de Rotterdamse tramlijn 2 agressief gedragen of vernielingen plegen, kunnen sinds juni vorig jaar een vervoersverbod van maximaal twee maanden krijgen. Het verbod geldt voor alle bus-, tram- en metrolijnen van vervoersbedrijf RET. In de eerste negen maanden werden 13 verboden op lijn 2 uitgereikt. Sinds kort worden op lijn 23 ook verboden uitgedeeld.

Winkelcentra. Eind juli legde de politie in Utrecht twee gebiedsontzeggingen op aan jongeren in de wijk Zuilen. Bij winkelcentrum Rokade vallen hangjongeren al een tijd een transseksuele buurtbewoner lastig. De jongens negeerden eerdere waarschuwingen van de politie. In probleemwijk Kanaleneiland zijn gebiedsverboden al bijna twee jaar van kracht.

Steden. Gebiedsverboden worden steeds populairder, constateert de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, maar harde cijfers ontbreken. Bij het CBS is ook niets bekend. Koninklijke Horeca Nederland weet dat 67 gemeenten een collectieve horeca ontzegging hebben en heeft enkele actuele cijfers. In Apeldoorn bijvoorbeeld zijn 18 ontzeggingen van kracht. Opvallend is dat de ontzeggingen niet alleen in grotere steden worden opgelegd. Ook kleinere gemeenten als Bergen (Noord-Holland), Koggenland, Hulst, Landgraaf, Valkenburg aan de Geul, Enkhuizen, Medemblik en De Ronde Venen maken er gebruik van.

Amsterdam. Amsterdam voerde begin juli gebiedsverboden in voor mensen die zich in het uitgaansgebied misdragen. Wie bijvoorbeeld betrokken is bij een vechtpartij mag de rest van het weekeinde niet meer in de buurt van het Rembrandtplein of Leidseplein komen. De maatregel was al in voorbereiding op het stadhuis en werd versneld ingevoerd toen een taxichauffeur een man had doodgeslagen.

'Mens raakt ondergeschikt aan techniek'

Veiligheidsconsultant Frits Neigh van Lier heeft onlangs in de Utrechtse binnenstad een project voor gezichtsherkenning afgerond. Hij zegt: „Bij zes winkels probeerden we mensen met een verbod automatisch te detecteren zodra ze een winkel binnenkwamen. Het schortte nog aan de herkenbaarheid van het beeld. Als iedereen binnen kan komen, schiet het niet op. Als de camera

iedereen als verdacht aanmerkt, is dat ook niet goed. Op dit moment is daar nog geen goede balans in te vinden. Daarnaast is het kostbaar."

Het zal nog zeker een paar jaar vergen voordat de techniek goed werkt. Maar dan nog is Neigh van Lier er niet gerust op. „Ik zie in de praktijk dat mensen bijna ondergeschikt raken aan de techniek. Het systeem geeft aan dat je er niet in mag en de mens moet dan zeggen: sorry, je mag er niet in. Wat ik bij ondernemers merk is dat camera's in de winkel het personeel minder oplettend maakt, dat het toezicht ze bijna van de verplichting ontslaat om zelf ook te kijken. Als er wat is, dan is het het probleem van degene die boven in zijn kantoor achter de monitor zit."

Neigh van Lier werpt zijn blik al ver vooruit, op wat voor ons ligt. „Als gezichtsherkenning in een centraal systeem zit, kan je het koppelen met andere systemen. Met DNA bijvoorbeeld. Of met nummerplaatherkenning, wat we nu al gebruiken op onze bedrijventerreinen." Van alle nummerborden die op de bedrijventerreinen van Utrecht-West worden gesignaleerd, wordt een foto gemaakt. Voor het geval dat. „Ik word steeds terughoudender als ik zie wat de technologische mogelijkheden zijn."