

University of Groningen

Naar een voetbalverordening

Brouwer, J.G.; Schilder, A.E.

Published in:
 Nederlands Juristenblad

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
 Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
 2010

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Brouwer, J. G., & Schilder, A. E. (2010). Naar een voetbalverordening. *Nederlands Juristenblad*, 1533 - 5135.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

NAAR EEN VOETBALVERORDENING

J.G. Brouwer en A.E. Schilder

Op 29 juni a.s. stemt de Eerste Kamer over de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast, beter bekend als de Voetbalwet. Die naam doet echter niet helemaal recht aan de volledige inhoud: niet alles draait om voetbal. De wet bevat ook niet-voetbalgerelateerde onderwerpen. Daartegen bestaat veel weerstand. Dit geldt met name de bevoegdheid van de burgemeester om een avondklok in te stellen voor overlastgevende 12-minners.

Hiermee is niet gezegd, dat de senatoren voetstoots akkoord zullen gaan met de voetbalonderdelen: de lengte van het stadionverbod en de strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen van hooligans. Maar naar verwachting leveren dit geen 'breekpunten' op. Helaas niet, moeten we misschien wel stellen. De wet pretendeert veel, maar maakt dit geenszins waar. Burgemeesters krijgen geen extra mogelijkheden om hooligans effectief aan te pakken.

Wat mankeert er dan aan? De Voetbalwet verschaft aan uitsupporters nog steeds een vrijbrief om zich te misdragen, terwijl dit nu juist het probleem is dat aangepakt dient te worden. Om op te kunnen treden eist de wet dat een supporter bij herhaling de orde heeft verstoord in dezelfde gemeente. Daarvan zal bijna nooit sprake zijn, want een uitsupporter bezoekt slechts een keer per jaar die stad. En zelfs al zou de burgemeester kunnen optreden, dan nog heeft dit geen zin, want de supporter hangt slechts een plaatselijk stadionverbod van drie maanden boven het hoofd. Dat raakt hem niet, de uitsupporter komt pas het volgende seizoen weer terug als zijn club daar speelt.

Weliswaar kan de officier van justitie volgens de Voetbalwet een landelijk stadionverbod opleggen, maar zijn besluit moet aan zodanig strenge voorwaarden voldoen, dat we daar heel weinig van mogen verwachten. Ten eerste moet er sprake zijn van ernstige bezwaren tegen de verdachte: de officier moet bijna zeker weten dat de rechter de verdachte veroordeelt. Ten tweede moet het gaan om een ernstige verstoring van de openbare orde. En ten derde moet er grote vrees bestaan voor herhaling.

Een stadionverbod voor de thuissupporter heeft natuurlijk wel zin, maar die bevoegdheid komt de burgemeester al toe op basis van de APV. Volgens de plaatselijke verordeningen kan een stadionomgevingsverbod – zoals een stadionverbod dan heet – zelfs worden opgelegd voor twee jaren. Dit is aanzienlijk langer dan de drie maanden in de Voetbalwet.

Een tweede punt van kritiek is dat de wetgever opnieuw heeft nagelaten het begrip verstoring van de openbare orde in dit verband te definiëren. Rechter hebben vaak geen idee hoe dit begrip uit te leggen. Nog onlangs haalde een bestuursrechter een streep door een stadion(omgevings)verbod van twee jaren; hij kwalificeerde het gooien van een zwaar voorwerp naar een supportersbus niet als een ernstige verstoring van de openbare orde, omdat dit niet in groepsverband plaatsvond. Gaat het hier niet simpelweg om een poging tot vernieling of mishandeling, beide misdrijven? Een zodanig strafbaar feit levert per definitie een ernstige verstoring van de orde in het openbaar op.

Heeft de Voetbalwet dan helemaal geen meerwaarde? Zij willicht toch de lang gekoesterde wens in van een meldingsplicht voor uit het stadion verbannen hooligans? In Engeland is het nut van dit instrument volkomen door de feiten achterhaald. Clubs zijn hier verplicht een waterdicht controlesysteem op te zetten, nadat de politie weigerde te willen fungeren als een veredelde crèche voor verstoten supporters. De Nederlandse politie heeft inmiddels laten weten hiervoor de middelen te ontberen. Moeten clubs er dan voor opdraaien? Nee, er is ook een genuanceerdere oplossing denkbaar die de lasten verdeelt tussen de plaatselijke overheid en de club.

De beste stuurder staan natuurlijk aan wal, zou de lezer kunnen denken. Die kritiek pareren we met een eigen voorstel. Niet op formeel wetsniveau, want dat is onnodig en vertraagt de besluitvorming slechts. Dat hebben de afgelopen decennia wel bewezen. Niets hoeft de gemeenteraden van plaatsen met een Betaalde Voetbal Organisatie ervan te weerhouden om nog vóór het aanstaande voetbalseizoen met behulp van hun autonome regelgevende bevoegdheid een voetbalverordening in te voeren waaraan niet de bezwaren van de voorgestelde Voetbalwet kleven.

Het goede van de Voetbalwet is dat die hiervoor alle ruimte biedt: de verordenende bevoegdheid staat buiten kijf; dit blijkt expliciet uit de parlementaire geschiedenis en een specifieke conflictregel in de wet. Burgemeesters zullen het idee van een voetbalverordening verwelkomen, want optreden op basis hiervan ontslaat hen van de plicht in de Voetbalwet om eerst af te wachten wat de officier van justitie doet. Twee kapiteins op een schip, het heeft nog nooit gewerkt.

De voetbalverordening

Artikel 1: Begripsomschrijvingen

In deze verordening wordt verstaan onder:

- a. organisator: Betaald Voetbal Organisatie (BVO), Koninklijke Nederlandse Voetbalsbond of een andere rechtspersoon dan wel een natuurlijke persoon die een voetbalwedstrijd organiseert;
- b. voetbalwedstrijd: een plaatselijke wedstrijd waarbij één van de spelende clubs een BVO dan wel een vertegenwoordigend elftal van de KNVB is;
- c. omgeving stadion: denkbeeldige cirkel van drie kilometer gemeten vanuit het stadion;
- d. supporter: persoon die door kleding, uitrusting, gedragingen of anderszins kenbaar maakt bij een club te horen;
- e. identiteitskaart: de Nederlandse identiteitskaart als bedoeld in artikel 2, tweede lid, Paspoortwet;
- f. stadionomgevingsverbod: het verbod om zich op de dag van een voetbalwedstrijd te bevinden in de omgeving van het stadion;
- g. voetbalstadsverbod: het verbod om zich op de dag van een voetbalwedstrijd te bevinden binnen de gemeentegrenzen;
- h. waarborgsom: een door de burgemeester opgelegd bedrag ter verzekering van de nakoming van vergunningsvoorschriften door de organisator, te voldoen voorafgaand aan het voetbalseizoen of wedstrijd.

Artikel 2 Vergunningsplicht

1. Een organisator is verplicht ten minste vier weken voor de vastgestelde speeldag van een voetbalwedstrijd een vergunning aan te vragen bij de burgemeester.
2. De aanvraag kan meerdere wedstrijden betreffen.
3. De burgemeester kan ontheffing verlenen van de termijn, indien het onmogelijk is een vergunningsaanvraag vier weken van tevoren te doen. In zodanig geval dient de organisator van de wedstrijd de aanvraag zo spoedig mogelijk in te dienen, maar in ieder geval niet later dan een week vóór de speeldatum.

Artikel 3 Vergunningsaanvraag en informatie

1. Een aanvraag wordt ingediend door middel van een door de burgemeester vastgesteld formulier.
2. In ieder geval wordt opgave gedaan van:
 - a. de gegevens van de organisator;
 - b. de deelnemende voetbalorganisaties;
 - c. de geplande datum, tijdstip en locatie van de wedstrijd;
 - d. het verwachte aantal toeschouwers;
 - e. de mogelijkerwijs te verwachten wanordelijkheden;
 - f. de maatregelen die de organisator neemt om deze te voorkomen.

Artikel 4 Voorschriften en beperkingen

1. De burgemeester kan aan de vergunning voorschriften en beperkingen verbinden in het belang van de openbare orde en veiligheid.
2. De burgemeester kan de organisator een waarborgsom opleggen.

Artikel 5 Weigeren of intrekken vergunning

1. De burgemeester kan een vergunning weigeren dan wel intrekken indien:
 - a. de vergunning niet tijdig is aangevraagd;
 - b. de gevraagde informatie niet of onvoldoende wordt verstrekt;
 - c. er aanwijzingen bestaan dat in strijd wordt of zal worden gehandeld met de opgelegde voorschriften of beperkingen;
 - d. de organisator van de wedstrijd het stadionomgevingsverbod niet of onvoldoende handhaaft;
 - e. er vrees bestaat voor ernstige verstoring van de openbare orde.
2. Bij intrekking van de vergunning dan wel niet naleven van de voorschriften en beperkingen kan de organisator de waarborgsom verbeuren.

Artikel 6 Ordeverstoring

1. Onder het verstoren van de openbare orde wordt verstaan het op openbare of voor publiek toegankelijke plaatsen begaan van een overtreding dan wel het veroorzaken van onrechtmatige hinder of gevaar.
2. Onder het ernstig verstoren van de openbare orde wordt verstaan het op openbare of voor publiek toegankelijke plaatsen begaan van een misdrijf dan wel het veroorzaken van zeer ernstige onrechtmatige hinder of gevaar.

Artikel 7 Bevelsbevoegdheden

1. De burgemeester kan een supporter verplichten aanwijzingen van ambtenaren van politie en brandweer terstond en stipt op te volgen.
2. Een aanwijzing voor bezoekende supporter die in het bezit is van een geldig toegangsbewijs kan inhouden:
 - a. onmiddellijk naar het stadion te gaan na aankomst in de gemeente;
 - b. onmiddellijk na afloop van de wedstrijd te vertrekken uit de gemeente.
3. Een aanwijzing aan een bezoekende supporter die niet in het bezit is van een geldig toegangsbewijs kan inhouden:
 - a. onmiddellijk volgens een aangegeven route naar een aangewezen plaats te gaan;
 - b. onmiddellijk de gemeente volgens een aangegeven route te verlaten indien hij niet in de gemeente woonachtig is.

Artikel 8 Stadionomgevingsverbod

1. De burgemeester kan een stadionomgevingsverbod opleggen aan een supporter die zich schuldig maakt aan:
 - a. een voetbalgerelateerde verstoring van de openbare orde met een duur van twee jaren;
 - b. het veroorzaken van onrechtmatige hinder of onrechtmatig gevaar op de dag van en verband houdende met een voetbalwedstrijd met een duur van twee jaren;
 - c. ernstige voetbalgerelateerde verstoring van de openbare orde met een duur van vijf jaren.
2. Bij het vaststellen van gedragingen als bedoeld in het eerste lid volstaat het bestuursrechtelijke bewijs.
3. In dringende gevallen kan de burgemeester ontheffing verlenen van het stadionomgevingsverbod.

Artikel 9 Voetbalstadsverbod

1. De burgemeester kan een voetbalstadsverbod opleggen aan een supporter die zich schuldig maakt aan:
 - a. een voetbalgerelateerde verstoring van de openbare orde met een duur van twee jaren;
 - b. het veroorzaken van onrechtmatige hinder of onrechtmatig gevaar op de dag van en verband houdende met een voetbalwedstrijd met een duur van twee jaren;
 - c. ernstige voetbalgerelateerde verstoring van de openbare orde met een duur van vijf jaren.
2. Bij het vaststellen van gedragingen als bedoeld in het eerste lid volstaat het bestuursrechtelijke bewijs.
3. Een voetbalstadsverbod kan uitsluitend worden opgelegd aan personen die niet in de gemeente wonen dan wel daar hun verblijfplaats hebben.
4. In dringende gevallen kan de burgemeester ontheffing verlenen van het stadionomgevingsverbod.
5. De burgemeester kan aan een supporter dan wel een groep van supporters ter voorkoming van ernstige verstoring van de openbare orde een voetbalstadsverbod opleggen.

Artikel 10 Recidive en niet-naleving

- 1 In geval van een herhaalde voetbalgerelateerde verstoring van de openbare orde kan de burgemeester een stadionomgevingsverbod dan wel een voetbalstadsverbod opleggen voor een periode van de dubbele tijdsduur van het eerdere verbod.
2. Bij niet-naleving van een stadionomgevingsverbod of een voetbalstadsverbod kan de burgemeester een stadionomgevingsverbod dan wel een voetbalstadsverbod opleggen van de dubbele tijdsduur van het eerdere verbod.

Artikel 11 Overname en omzetting stadionomgevingsverbod

1. De burgemeester kan een stadionomgevingsverbod of een voetbalstadsverbod van een burgemeester van een andere gemeente overnemen indien hij vreest voor verstoring van de openbare orde door de persoon aan wie het oorspronkelijke verbod is opgelegd.
2. De burgemeester kan een stadionomgevingsverbod of een voetbalstadsverbod van een burgemeester van een andere gemeente omzetten in een voetbalstadsverbod dan wel stadionomgevingsverbod indien hij vreest voor verstoring van de openbare orde door de persoon aan wie het verbod is opgelegd.
3. Het stadionomgevingsverbod en het voetbalstadsverbod als bedoeld in het eerste en tweede lid eindigen op dezelfde dag als het oorspronkelijke verbod.
4. Indien de burgemeester van de andere gemeente het oorspronkelijke verbod wijzigt of intrekt dan wel indien dit besluit bij rechterlijke uitspraak wordt vernietigd, past de burgemeester zijn besluit aan dan wel trekt hij dit in.

Artikel 12 Inlever- en retourneerplicht identiteitskaart

1. Een persoon aan wie een stadionomgevingsverbod is opgelegd, is verplicht uiterlijk 48 uren vóór aanvang van een voetbalwedstrijd van zijn club zijn identiteitskaart in te leveren bij de burgemeester.
2. De burgemeester is verplicht om de identiteitskaart de ochtend na de wedstrijd uiterlijk vóór 12.00 uur terug te sturen, dan wel indien een wedstrijd op zaterdag is verspeeld uiterlijk maandagochtend vóór 12.00 uur.

Artikel 13 Voetbalgerelateerde verstoring openbare orde

1. Als voetbalgerelateerde verstoringen van de openbare orde worden beschouwd onderstaande overtredingen indien begaan door een supporter op de dag van een voetbalwedstrijd en in samenhang hiermee:
 - a. straatschenderij in de zin van artikel 424 Sr;
 - b. onnodig opdringen in de zin artikel 426bis Sr;
 - c. verkeer in gevaar brengen in de zin artikel 427 Sr;
 - d. gevaarstelling m.b.v. vuurwerk in de zin van artikel 429 Sr;
 - e. onbevoegd begeven op verboden plaats in de zin van artikel 429 quinquis Sr;
 - f. overtreden van een noodbevel in de zin van artikel 175 Gemeentewet;
 - g. overtreden van een noodverordening in de zin van artikel Gemeentewet;
 - h. onttrekken aan de identificatieplicht in de zin van artikel 447e Sr;
 - i. het kennelijke staat zijn in de zin van artikel 453 Sr;
 - j. het betreden van plaatsen waarvan toegang is ontzegd in de zin van artikel 461 Sr;
 - k. het veroorzaken van gevaar of hinder in de zin van artikel 5 Wegenverkeerswet;
 - l. overtredingen als genoemd in artikel 14 van deze verordening.

Artikel 14 Overtredingen supporter

1. Het is verboden het voetbalveld te betreden, dan wel objecten daarop te gooien.
2. Het is verboden alcohol bij zich te hebben dan wel te gebruiken op weg naar of in het stadion.
3. Het is een natuurlijke persoon of een rechtspersoon anders dan de organisator verboden op of aan de weg een toegangskaart te koop aan te bieden of voor verkoop voorhanden te hebben.
4. Het is verboden een voorwerp mee te voeren naar een wedstrijd dat als wapen kan worden aangewend.
5. Het is verboden om zich in strijd met een stadionomgevingsverbod te bevinden in de omgeving van het stadion.
6. Het is verboden om zich in strijd met een voetbalstadsverbod te bevinden binnen de gemeentegrenzen.

Artikel 15 Voetbal gerelateerde ernstige verstoring openbare orde

1. Als voetbalgerelateerde ernstige verstoringen van de openbare orde worden beschouwd onderstaande misdrijven indien begaan door een supporter op de dag van een voetbalwedstrijd en in samenhang hiermee:
 - a. opruiing in de zin van artikel 131 Sr;
 - b. beledigende uitlatingen of spreekkoren in de zin van artikel 137c Sr dan wel 266 Sr;
 - c. racistische uitlatingen of spreekkoren in de zin van artikel 137c Sr;
 - d. huisvredebreuk in de zin van artikel 138 Sr;
 - e. lokaalvredebreuk in de zin van artikel 139 Sr;
 - f. openlijke geweldpleging in de zin van artikel 141 Sr;
 - g. brandstichting in de zin van artikel 158 Sr;
 - h. mishandeling in de zin van artikel 300 Sr dan wel artikel 307 Sr of 308 Sr;
 - i. vechterij in de zin van artikel 306 Sr;
 - j. diefstal in de zin van artikel 310 Sr dan wel verduistering in de zin van artikel 321 Sr;
 - k. vernieling of beschadiging in de zin van artikel 350 Sr of artikel 351bis Sr;
 - l. bezit van slag-, steek-, stoot-, vuurwapens in de zin van Wet wapens en munitie;
 - m. het bezit of gebruik van vuurwerk in de zin van de Vuurwerkwet;
 - o. het veroorzaken van een verkeersongeval in de zin van artikel 6 Wegenverkeerswet.

Artikel 16 Overtredingen organisator

1. Het is een organisator verboden een voetbalwedstrijd te doen spelen indien
 - a. hiervoor geen vergunning is verleend;
 - b. wordt afgeweken van de bij de vergunningaanvraag verstrekte gegevens;
 - c. in strijd wordt gehandeld met de door de burgemeester gegeven voorschriften of opgelegde beperkingen
2. Het is een organisator verboden een persoon tot het stadion toe te laten die
 - a. niet in het bezit is van een geldige identiteitskaart, tenzij die persoon de leeftijd van veertien jaren nog niet heeft bereikt, dan wel niet de Nederlandse nationaliteit bezit;
 - b. een stadionomgevingsverbod is opgelegd;
 - c. een voetbalstadsverbod is opgelegd.

Artikel 17 Sancties

Hij die zich schuldig maakt aan:

- a. het niet opvolgen van een bevel krachtens artikel 7 van deze verordening van de burgemeester dan wel van een door hem gemandateerde ambtenaar van politie of brandweer;
- b. het niet naleven van de plicht tot het inleveren van de identiteitskaart;
- c. overtredingen als bedoeld in artikel 14 en artikel 16 van deze verordening;

wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste twee maanden dan wel een boete van de tweede categorie.

**Prof. mr. J.G. Brouwer (hoogleraar Algemene rechtswetenschap aan de RUG) en
Prof. mr. A.E. Schilder (hoogleraar Staats- en bestuursrecht aan de VU)**

Reactie

Deze wet is een niet te missen kans

Als eerste aftrap maar meteen: het wetsvoorstel is geen aparte Voetbalwet, maar een wetsvoorstel ter bestrijding van ernstige overlast, die ook zijn nut kan bewijzen in de strijd tegen voetbalvandalisme. Het wetsvoorstel breidt de gereedschapskist van de burgemeester ter bestrijding van ernstige overlast op essentiële onderdelen uit. De burgemeester kan voortaan meer preventief optreden tegen personen die individueel of in groepen herhaaldelijk de openbare orde hebben verstoord of daarbij een leidende rol hebben gehad.

“De wet pretendeert veel, maar maakt dit geenszins waar. Burgemeesters krijgen geen extra mogelijkheden om hooligans effectief aan te pakken” stellen Jan Brouwer en Jon Schilder nu. Dan doelen ze dus op de toepassing van de instrumenten naar voetbalgerelateerde ordeverstoringen. Als alternatief hebben zij een voorstel voor een voetbalverordening opgesteld die gemeenten op grond van hun autonomie kunnen vaststellen. Hun bijdrage vanuit Amsterdam en Groningen – voorwaar mooie speelsteden! – vraagt om een reactie vanuit het Haagse speelveld.

1.

Brouwer en Schilder denken dat het wetsvoorstel eist dat een supporter bij herhaling de orde heeft verstoord in *dezelfde* gemeente voordat de burgemeester zijn maatregelen kan opleggen. Door deze eis zou de Voetbalwet niet werken bij uitwedstrijden. Dat vereiste geldt echter juist niet. Het wetsvoorstel zegt ‘slechts’ dat de burgemeester aan een persoon die herhaaldelijk individueel of groepsgewijs 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 kan geven. Dat eerdere ordeverstoring gedrag hoeft helemaal niet alleen in de speelstad te zijn begaan. Bepalend is dat de relschoppers blij moeten hebben gegeven van eerder ordeverstoring gedrag en dat er vrees bestaat dat zij dit in de speelstad ook zullen doen. De burgemeester moet die vrees uiteraard onderbouwen, ook aan de hand van een dossier met de eerdere ordeverstoring gedragingen. En de burgemeester die vreest dat supporters bij een wedstrijd naar zijn stad komen en de openbare orde zullen gaan verstoren, kan, vanwege die vrees en het eerdere ordeverstoring gedrag, een meldplicht opleggen in een andere gemeente. Dit kan bijvoorbeeld de woonplaats zijn van die supporters. Voorwaarde is dat de burgemeester van die gemeente daarmee instemt. De potentiële relschoppers kunnen dan op de speeldag niet naar de uitwedstrijd van hun ploeg afreizen.

2.

Een ander bezwaar van de auteurs is dat de wetgever heeft nagelaten het begrip “verstoring van de openbare orde” te definiëren. De rechter heeft vaak geen idee hoe hij dit begrip moet uitleggen.

Volgens hen gaat het toch vooral om strafbare feiten. Ook in hun voorstel voor de voetbalverordening is dat te lezen. Het is echter onverstandig en ook ondoenlijk om ordeverstoring gedrag te vertalen naar soorten strafbare feiten en daar vervolgens een uitputtende opsomming van te geven. Niet elke strafbare gedraging is automatisch een

verstoring van de openbare orde. Net zoals niet elke ordeverstoring ook altijd een strafbare gedraging is. Of sprake is van verstoring van de openbare zal juist afhankelijk zijn van de lokale omstandigheden en de effecten van de gedragingen op de orde en rust in het gemeenschapsleven.

De openbare orde is een plaatsgebonden fenomeen. Het gaat om de gang van het maatschappelijk leven zoals die op een bepaalde plaats, onder de omstandigheden van het moment als normaal heeft te gelden. Rechtsliteratuur en jurisprudentie hebben hier een veelheid aan casuïstiek en kaders opgeleverd. De wetgever heeft er bewust voor gekozen om alleen voorbeelden te geven, maar dit niet dicht te timmeren in de tekst van het wetsvoorstel.

3.

Een voetbalverordening in de plaats van deze “Voetbalwet”, zo besluiten Brouwer en Schilder. Zij realiseren zich daarmee mijn inziens onvoldoende dat de voorgestelde langdurige maatregelen (het gebiedsverbod, de meldingsplicht of het groepsverbod) die de burgemeester kan opleggen voor de duur van maximaal een jaar, gebaseerd moeten zijn op de formele wet. Het gaat immers om een langdurige beperking van de bewegingsvrijheid, op te leggen in ernstige en hardnekkige gevallen van ordeverstoring gedrag van individuen en groepen. Burgemeesters die zeer lange gebiedsverboden oplegden op basis van een gemeentelijke verordening – bijvoorbeeld de APV – werden nog wel eens gecorrigeerd door de rechter. Met het wetsvoorstel neemt de kans daarop af. Het door de auteurs in dit verband genoemde stadionomgevingsverbod is bovendien niet hetzelfde als een gebiedsverbod waar het wetsvoorstel op doelt. Een notoire relschoppende supporter met een stadionomgevingsverbod voor de Arena hoeft zich er in Amsterdam niet van te laten weerhouden om elders in de stad op het Leidscheplein de openbare orde te verstoring. Wil een burgemeester dat voor lange duur voorkomen, dient hij gebruik te maken van het langdurige gebiedsverbod.

Deze wet is dus een niet te missen kans!

Mr. A.B. Engberts

De auteur is als BZK-ambtenaar werkzaam bij de directie Veiligheid en Bestuur en nauw betrokken bij de Voetbalwet.

Een gemiste kans

De kern van onze kritiek is dat het wetsvoorstel geen instrumenten bevat om uitsupporters aan te pakken, terwijl die in de praktijk voor de meeste problemen zorgen. Het is begrijpelijk dat Engberts de door ons gesignaleerde lacune nu probeert op te vullen. Maar met zijn redenering schiet hij zich in eigen voet. De Eerste Kamer kan met deze wetsinterpretatie en de consequenties daarvan onmogelijk akkoord gaan.

1. Volgens Engberts kan de burgemeester op basis van de Voetbalwet (meer) preventief optreden met het nieuwe arsenaal aan bevoegdheden. Het is een merkwaardige invulling van het begrip preventief. Het wetsvoorstel eist namelijk voor het opleggen van een maatregel (zoals een stadion- of gebiedsverbod) dat de orde herhaaldelijk is verstoord. Dit houdt in dat de orde ten minste twee keer is verstoord, alvorens de burgemeester iets kan doen. Wat betekent dit in de praktijk voor de aanpak van uitsupporters?

Een voorbeeld kan dit duidelijker maken. Als een FC Groningensupporter voor de eerste keer de orde verstoort in Groningen – hoe ernstig dan ook – kan de burgemeester van die stad volgens deze Voetbalwet niets doen. Sterker nog, de burgemeester van Rotterdam die de Groningensupporter de week erop ‘ontvangt’, staat ook nog steeds met lege handen. Pas als de Groningensupporter opnieuw in de fout springt en de orde in Rotterdam verstoort, kan Aboutaleb ingrijpen volgens het wetsvoorstel. Voorwaarde is wel dat hij op de hoogte is van de feiten die zich de week ervoor in Groningen hebben voorgedaan. Dit betekent dat de Groningse politie haar informatie moet gaan delen met burgemeester Aboutaleb. Het is weinig reëel om daar hoge verwachtingen te hebben, maar gesteld dat wij te somber zijn en die uitwisseling wel plaatsvindt, kan de Rotterdamse burgemeester dan in ons voorbeeld een stadionverbod voor de Kuip opleggen van drie maanden? De Groningensupporter komt er pas volgend jaar terug. Dus op welke wijze kan Aboutaleb dan hard maken dat hij ‘ernstige vrees heeft voor *verdere* verstoring’ van de openbare orde in Rotterdam, zoals de wet eist? En heeft het zin om de supporter een stadionverbod van drie maanden op te leggen, als die supporter er pas het volgende seizoen weer komt?

Laten we over dit punt heen stappen en aannemen dat Aboutaleb een stadionverbod kan opleggen. Volgens Engberts verschaft de Voetbalwet dan de mogelijkheid aan de burgemeesters van andere steden om preventief een stadionverbod op te leggen. Voldoende is in zijn visie dat die andere burgemeester ‘ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde’ heeft. De orde hoeft z.i. niet te zijn verstoord in die andere gemeente. Dit staat niet alleen haaks op zijn opvatting dat de openbare orde een plaatselijke aangelegenheid is (wat in de ene stad een verstoring is, hoeft dit in een andere stad niet te zijn), maar zou de burgemeesters ook steeds opnieuw tot in lengte van jaren de mogelijkheid verschaffen om een stadionverbod aan iemand op te leggen op grond van wat zich in Groningen en Rotterdam heeft voorgedaan. Volgens Engberts mogen ze steeds opnieuw van deze feiten uit gaan en is het genoeg als zij ernstige vrees hebben voor verdere verstoring van de openbare orde. Als alle burgemeesters van alle speelsteden aan de beurt zijn geweest, kan ook Aboutaleb het volgende jaar en het jaar

daarop enz. weer gewoon een stadionverbod aan de desbetreffende persoon opleggen? We zijn benieuwd wat de Eerste Kamer van deze uitleg vindt, zij heeft immers al blijk gegeven moeite te hebben met de lengte van het voorgestelde stadionverbod van drie maanden met de mogelijkheid van verlengingen.

Het is volstrekt helder dat het wetsvoorstel niet alleen cumulatief twee voorwaarden stelt, maar ze ook zwaluwstaart. In eigen woorden: er moet sprake zijn van een ordeverstoring én ernstige vrees voor verdere verstoring in de gemeente van de burgemeester die het besluit neemt. We zouden het overigens wel zeer wenselijk vinden als de wet expliciet zou regelen dat de burgemeester de verstoring in een andere gemeente ten grondslag kan leggen aan zijn besluit. Dat is precies hetgeen we nu in 'onze' verordening voorstellen. Maar die bevoegdheid dient dan wel fatsoenlijk te worden gereguleerd, ondermeer door de maximale looptijd van de vervolmaatregel te beperken tot die van het initiële stadionverbod. Ook zou de rechtsbescherming goed geregeld moeten worden. Het is niet erg wenselijk dat een supporter steeds nieuwe procedures moet voeren – Nederland kent achttien eredivisiesteden – als blijkt dat het eerste besluit onrechtmatig is.

Voor de meldplicht geldt vanzelfsprekend hetzelfde: ook dan moet voldaan worden aan de twee door de wet cumulatief gestelde voorwaarden: verstoring van de openbare orde in de gemeente van de burgemeester die de meldingsplicht wil opleggen en ernstige vrees voor verdere verstoring. De burgemeester van Amsterdam kan iemand die in de buurt van de Arena voor de tweede keer vuurwerk onder een politiepaard heeft gegooid, de plicht opleggen om zich bij thuiswedstrijden van Ajax op een politiebureau van Amsterdam te melden. Woont de desbetreffende supporter in Amersfoort, dan kan Asscher met zijn collega van die stad afspreken dat de supporter zich kan melden op het politiebureau van zijn woonplaats. De burgemeester van Amsterdam kan aan de Amersfoorter echter geen meldingsplicht opleggen als Ajax uit tegen FC Groningen speelt. De Amsterdamse burgemeester draagt uitsluitend en alleen verantwoordelijkheid voor de openbare orde binnen zijn eigen gemeentegrenzen. De wettelijke regeling schiet hier dus tekort.

Engberts wil ons verder doen geloven dat de Voetbalwet het de 'uitburgemeester' mogelijk maakt om in zo'n geval een meldingsplicht op te leggen, in ons voorbeeld de burgemeester van Groningen tijdens de wedstrijd FC Groningen tegen Ajax. Leest men de wet zoals Engberts dit doet, dan kunnen burgemeesters op grond van de gebeurtenissen in Amsterdam en de ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde tot in lengte van jaren aan een persoon een meldingsplicht opleggen. Het zou de effectiviteit van de wet sterk vergroten, maar de meldingsplicht zou er zijn karakter van herstelsanctie mee kunnen verliezen – het staat namelijk allerminst vast dat deze supporter ook werkelijk van plan is de uitwedstrijd te gaan bezoeken.

2. Voor een langdurige beperking van de bewegingsvrijheid zou een formeel-wettelijke grondslag nodig zijn. Waaruit vloeit deze verplichting dan voort? Het toetsingskader is hier (primair) art. 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM. Dit legt de lat voor de gemeentelijke en de formele wetgever even hoog. Dit geldt zowel voor de duur van de maatregel als de omvang van het gebied. In bestaande gemeentelijke verordeningen wordt de mogelijkheid geboden van stadionomgevingsverboden met een lengte van twee

jaren. Als de burgemeester erin slaagt aan te tonen dat een dergelijke langdurige ontzegging noodzakelijk en niet disproportioneel is – en dat is bepaald niet ondenkbaar in verband met voetbalgeweld – dan is er geen enkel probleem.

3. Een omschrijving van het begrip openbare orde zou volgens Engberts niet mogelijk zijn. Het frappante is dat nu juist hierin de kracht van de Engelse Voetbalwet schuilt. De Britse wetgever noemt de strafbare feiten die tot een stadionverbod leiden gewoon met naam en toenaam. De Engelse rechter kan daar niet omheen met als gevolg dat de kans op willekeur, zoals die naar voren komt in de Nederlandse casuïstiek waarover de auteur spreekt, geminimaliseerd is.

4. Met deze wet kan worden opgetreden tegen de vaste thuissupporter, zij het dat de gemiddelde plaatselijke verordening in tweeërlei opzicht nu al meer armslag aan de burgemeester biedt: hij is niet afhankelijk van de officier van justitie; bovendien kan de lengte van het stadionomgevingsverbod langer zijn dan het stadionverbod van het wetsvoorstel. Maar zoals gezegd laat het ontwerp gelukkig ruimte voor aanvulling. De bestaande verordening inzake het stadionomgevingsverbod kan vrij eenvoudig verder worden uitgebouwd. Die mogelijkheid moet – hoewel het om *voetbal* gaat – met beide handen worden aangegrepen nu de wetgever een kans voor open doel heeft gemist.

J.G. Brouwer en A.E. Schilde