

Bestrijding van voetbalgeweld

Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast



Masterscriptie Nederlands recht – Accent Strafrecht

Naam: Rob van Huijgevoort

ANR: s836927

Mei 2010

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
1. Inleiding	4
Ontstaansgeschiedenis van voetbalgeweld	5
2. Hoe luidt de huidige wetgeving in Nederland die van toepassing is op de situatie rondom voetbalgeweld?	7
2.1 Bestuursrechtelijk	9
2.2 Civielrechtelijk	13
2.3 Strafrechtelijk en strafvorderlijk	15
3. De voetbalwet in België en Engeland en het wetsvoorstel voor een voetbalwet in Nederland	20
3.1 België	20
3.2 Engeland	24
3.3 Nederland	27
3.3.1 Bestuursrechtelijk	28
3.3.2 Strafvorderlijk en strafrechtelijk	29
4. Beoordeling van de Nederlandse voetbalwet in het kader van de reeds aanwezige wet- en regelgeving en vergelijking met de Belgische en Engelse voetbalwet	31
4.1 Bestuursrechtelijk	31
4.2 Strafrechtelijk en strafvorderlijk	34
4.3 Vergelijking met België	39
4.4 Vergelijking met Engeland	43
5. Nieuwe ontwikkelingen	46
6. Conclusies	48
Literatuurlijst	50

Voorwoord

Dit onderzoek heb ik verricht om af te kunnen studeren als Master Nederlands recht, accentprogramma strafrecht, aan de Universiteit van Tilburg. Mijn onderzoek is interdisciplinair binnen het recht. Naast het strafrecht heb ik me voor deze scriptie ook verdiept in het bestuursrecht. De scriptie biedt het verslag van mijn literatuuronderzoek.

Het onderwerp voetbalvandalisme heeft me altijd al geboeid, nog voordat ik met mijn onderzoek ben begonnen. Toch heb ik tijdens de bestudering van het onderwerp nog veel opgestoken, vooral omdat je nu meer vanuit een juridisch perspectief naar de problematiek kijkt.

Ik wil Anton van Kalmthout en Marije Knapen bedanken voor de begeleiding tijdens mijn onderzoeksperiode. Zij hebben de juiste wending gegeven aan mijn scriptie en deze voorzien van commentaar.

1. Inleiding

Op 30 september 2006 ontstaan voor en tijdens de voetbalwedstrijd tussen As Nancy-Lorraine en Feyenoord ernstige ongeregeldheden welke uiteindelijk leiden tot uitsluiting van Feyenoord voor wat betreft de Uefa-cup deelname. De Koninklijke Nederlandse Voetbal Bond (KNVB) en de Betaald Voetbalorganisaties (BVO's) hebben na deze dag meegedeeld aan het kabinet dat zij grote voorstanders zijn van invoering van een voetbalwet. Op deze manier zou het makkelijker worden om voetbalvandalisme aan te pakken.

In april 2009 heeft de Tweede Kamer een aantal wetswijzigingen goedgekeurd die er toe kunnen leiden voetbalvandalisme en daarmee samenhangende ernstige overlast te bestrijden. Het wetsvoorstel houdt in, dat de burgemeester en de officier van justitie meer bevoegdheden krijgen om deze doelen te verwezenlijken. Na goedkeuring door de Eerste Kamer wordt de voetbalwet opgenomen in de huidige gemeentewet, het wetboek van strafrecht en het wetboek van strafvordering.

De voetbalwet is echter steeds een hevig discussiepunt geweest. Mensen die tot dusver nauw betrokken zijn geweest bij de aanpak van het voetbalgeweld menen dat de huidige wetgeving zou moeten volstaan. Margo Vliegthart, voorzitter van het auditteam dat het aan voetbal gerelateerde geweld onderzoekt, stelt dat de huidige wet- en regelgeving slecht wordt toegepast. Rechters maken verder te weinig gebruik van de mogelijkheid om strafrechtelijke stadionverboden op te leggen en de bewijsvoering is vaak ontoereikend¹.

In andere Europese landen is al enige tijd geleden een voetbalwet ingevoerd. In België in 1999 en in Engeland kennen ze vanaf 2000 de Football (Disorder) Act 2000. De bevindingen in deze landen kunnen goed vergelijkingsmateriaal vormen voor Nederland. Er zal dan wel vooraf moeten worden bekeken of deze landen zich op dit punt kunnen laten vergelijken met Nederland.

Mijn onderzoek naar de invoering van een voetbalwet in Nederland bouw ik in verschillende stappen op. In het kort bespreek ik de opkomst van het voetbalgeweld in Nederland in de loop der jaren. In hoofdstuk 2 bespreek ik de huidige wet- en regelgeving. Onderscheid is nodig tussen bestuursrechtelijke, civielrechtelijke en strafrechtelijke mogelijkheden. Nadat hiervan globaal een beeld is gevormd, zal in hoofdstuk 3 de reeds aanwezige voetbalwet van België en Engeland aan bod komen en zal het wetsvoorstel voor een voetbalwet in Nederland uiteen worden gezet. Hoofdstuk 4 bespreekt het wetsvoorstel dat bij de Eerste Kamer ligt. Daarbij bekijk ik of de nieuwe taken en bevoegdheden een wenselijke aanvulling zijn op de huidige

¹ P. Onkenhout 2006

wet- en regelgeving. Hierna probeer ik een antwoord te formuleren op de vraag in hoeverre een stelsel zoals men dat in België en Engeland heeft, in Nederland een uitkomst kan bieden bij de aanpak van voetbalvandalisme. Tot slot komen in hoofdstuk 5 nieuwe ontwikkelingen aan bod. Nadat deze materie in de vijf hoofdstukken aan bod is gekomen volgen conclusies en kan daarmee de volgende onderzoeksvraag worden beantwoord: **Biedt de huidige regelgeving voldoende mogelijkheden om voetbalgeweld in Nederland te bestrijden of zijn maatregelen ter bestrijding van het voetbalvandalisme en ernstige overlast vereist?**

Ontstaansgeschiedenis van voetbalgeweld

Voetbalgeweld komt al voor sinds het einde van de 19^e eeuw, vanaf het moment waarop er voetbalclubs worden opgericht in Nederland. Het spel is vanaf 1880 vanuit Engeland overgekomen naar Nederland. In 1899 wordt in Rotterdam een wedstrijd gestaakt nadat het publiek dat aanwezig is tijdens de wedstrijd 'ongepast gedrag' vertoont. Echter blijft het voetbalgeweld tot aan 1960 zeer beperkt in Nederland. Dat verandert ingrijpend zodra het grove voetbalgeweld vanuit Engeland naar Nederland overslaat. 29 mei 1974 wordt gezien als de dag waarop het voetbalgeweld definitief van start gaat in ons land, want tot dat moment waren de rellen tussen hooligans nog relatief rustig verlopen². Op deze dag vindt de finale plaats van het Uefa-cup duel tussen Feyenoord en Tottenham Hotspur uit Engeland in de Rotterdamse Kuip. Deze dag heet in de media 'de dag dat het Nederlandse voetbal haar onschuld verloor'³. Tijdens de rust bevinden de Engelse supporters zich in dezelfde vakken als de supporters van de thuisclub en ze gooien met stoelen. Ook ontstaan er vechtpartijen waar messen, fietskettingen en knuppels aan te pas komen. Tijdens het bloederige tafereel vallen er in totaal 200 gewonden waarvan een deel naar het ziekenhuis wordt overgebracht.

In de periode na dit incident beginnen steeds meer supportersgroepen in Nederland een agressieve en gewelddadige houding aan te nemen. Zij willen de eer van hun club en stad fysiek verdedigen. In dit vroege stadium zijn er vooral confrontaties tussen de rivaliserende supporters van Ajax, Feyenoord, FC Utrecht en FC Den Haag, maar deze zijn voornamelijk ongeorganiseerd en spontaan van aard. Na loop van tijd worden de confrontaties heviger en komen deze steeds vaker voor. Er wordt voortaan niet alleen in het stadion, maar ook rondom of op de route naar het stadion gevochten door hooligans. Het geweld in de stadions is in te dammen door het scheiden van de uit- en thuissupporters in aparte vakken, het plaatsen van

² <<http://www.civ-voetbal.com/voetbalvandalisme/voetbalvandalisme.html>>

³ Rotterdams Dagblad, 20 april 2002

hebben en verhoging van de politie-inzet. Hierdoor vindt vanaf 1987 echter een geleidelijke verschuiving van het geweld plaats naar andere locaties buiten het stadion.

Een belangrijk aspect dat ertoe heeft bijgedragen dat het hooliganisme (geweld in het kader van sportwedstrijden) zich verder heeft weten te ontwikkelen in Nederland is de rivaliteit tussen hooligans van Ajax en Feyenoord. Tijdens een competitiewedstrijd in het Olympisch stadion op 22 oktober 1989 gooit een Feyenoord-hooligan een bom in het thuisvak waardoor 14 supporters gewond raken. De Mobiele Eenheid ontruimt het vak en de 500 meegereisde Feyenoord-supporters worden allen gefouilleerd. In de media wordt het incident breed uitgemeten. De Engelse omroep BBC concludeert dat Nederland in een hoog tempo het meest problematische voetballand van Europa aan het worden is. In 1991 wordt Erik Lassche, een supporter van FC Twente aan de vooravond van een wedstrijd doodgestoken door een Feyenoord-hooligan. De dader wordt veroordeeld tot vijf jaar gevangenisstraf.

Omdat in en rondom de stadions steeds meer veiligheidsmaatregelen worden getroffen spreken de supporters met elkaar af en vinden de confrontaties steeds vaker plaats op locaties buiten het stadion. Politietoezicht wordt omzeild doordat op onverwachte tijdstippen en locaties wordt afgesproken. Het bekendste treffen tussen de hooligans van Ajax en Feyenoord vindt plaats op 23 maart 1997 bij Beverwijk. Langs de snelweg belanden een aantal Ajax-hooligans tussen een grote groep Feyenoord-hooligans. Ajax supporter Carlo Picornie komt om het leven nadat hij wordt aangevallen door de groep Feyenoord-aanhangers. Deze gaan Picornie te lijf met messen, knuppels, hamers en kettingen. Vijfenveertig aanhangers van Feyenoord en acht van Ajax krijgen een gevangenisstraf of een stadionverbod voor een periode van vier jaar opgelegd voor hun betrokkenheid bij Beverwijk⁴.

⁴ Ramon Spaaij 2008, p. 98-104

2. Hoe luidt de huidige wetgeving in Nederland die van toepassing is op de situatie rondom voetbalgeweld?

Na Beverwijk ontstond de gedachte dat er maatregelen moesten worden genomen om het voetbalgeweld tegen te kunnen gaan. Een betere afstemming van het optreden van de diverse betrokken instanties bij voetbalgeweld werd noodzakelijk geacht. Een probleem bij de aanpak van het voetbalgeweld is dat het zich niet alleen voordoet op lokaal niveau maar ook landelijk voorkomt, omdat supporters van clubs het hele land doorkruisen om wedstrijden te bezoeken. Hierbij ontstaan coördinatie- en afstemmingsproblemen met betrokken instanties, vooral wanneer een groep (risico-) supporters naar gemeentes gaat die niet veel ervaring hebben met de aanpak van voetbalhooligans.

In een brief over de intensivering van de bestrijding van voetbalgeweld d.d. 15 april 1997 gepubliceerd door de ministers van Binnenlandse zaken en Justitie en de staatssecretaris van Volksgezondheid Welzijn en Sport aan het parlement wordt verwezen naar Bol en Van Netburg, een onderzoek naar het profiel van een voetbalhooligan anno 1997⁵. Hieruit blijkt dat er sprake is van intensievere organisatie bij de hooligans van de clubs om confrontaties voor te bereiden. Vaak vindt persoonlijk contact plaats tussen de harde kernen van voetbalclubs. In toenemende mate vindt dit ook plaats op internationaal niveau. Uit de brief valt op te maken dat vanwege deze tendentie maatregelen moeten worden genomen om het voetbalgeweld tegen te gaan.

Deze maatregelen kunnen voortkomen uit verschillende rechtsgebieden. De rechtsgebieden die van toepassing zijn op de problematiek rond het voetbalgeweld zijn bestuursrecht, privaatrecht en strafrecht. Deze zijn nauw met elkaar verbonden wanneer wordt gekeken naar de wet- en regelgeving die ertoe moet bijdragen dat voetbalvandalisme wordt geminimaliseerd. Van duidelijke scheidslijnen is geen sprake. Toch dienen we de drie van toepassing zijnde rechtsgebieden vanaf 1997 afzonderlijk te bespreken, zodat duidelijk wordt hoe groot de bijdrage per rechtsgebied tot op heden is geweest. Zo komt verder in het onderzoek duidelijker aan het licht in hoeverre de invloed van in het bijzonder het strafrecht is veranderd.

In augustus 1997 stelt Minister van Binnenlandse Zaken Dijkstal een interdisciplinaire Stuurgroep bestrijding voetbalvandalisme en –geweld in, die als taak heeft om het beleid op het gebied van voetbalgeweld en de daarbij behorende beleidsinstrumenten goed op elkaar af te stemmen. Verder ontwikkelt de Stuurgroep een platform voor het uitwisselen van kennis en

⁵ Ministerie van Justitie WODC 1997

initieert zij de ontwikkelingen op het gebied van voetbalgeweld⁶. In de Stuurgroep hebben alle belanghebbende instanties zitting. Naast de ministeries van Justitie, Binnenlandse zaken en Volksgezondheid, Welzijn en Sport, hebben ook de KNVB, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Openbaar Ministerie, het Korpsbeheerdersberaad, de Raad van Hoofddcommissarissen en de vergadering van kabinetschefs van de Commissarissen der Koningin een plek verworven binnen de Stuurgroep⁷. In het beleidskader 1997 zijn voor alle instanties bevoegdheden en verplichtingen opgenomen. Op 6 maart 2003 wordt een nieuw beleidskader opgesteld. Een aantal zaken is hierin geactualiseerd. Ook is er intussen een auditteam ingesteld dat onderzoek doet naar ingrijpende incidenten die in voetbalvandalisme resulteren. Het auditteam heeft als taak feitenonderzoek te doen naar (het voorkomen van) ingrijpende incidenten met voetbalvandalisme in Nederland, zodat snel inzicht wordt verkregen inzake de oorzaken van de mogelijke ingrijpende incidenten⁸. Daarnaast zijn er tolerantiegrenzen geformuleerd.

Vervolgens ontstaat na het actualiseren van het beleidskader van 2003, het beleidskader 2005 en worden de activiteiten van het auditteam verlengd met 2 jaar tot 2006. Ten slotte wordt in oktober 2007 het Besluit interdisciplinaire Regiegroep bestrijding voetbalvandalisme en – geweld ingevoerd. Dan is een nieuwe Regiegroep belast met de taken die voorheen werden uitgevoerd door de interdisciplinaire Stuurgroep bestrijding voetbalvandalisme en -geweld⁹.

Er is behoefte aan betere samenwerking tussen instanties die betrokken zijn bij de bestrijding van het voetbalgeweld. In het beleidskader bestrijding voetbalgeweld- en vandalisme voor risicowedstrijden 1997 moet dit tot uiting komen. Centraal in het beleidskader staat dat in een ketenbenadering een gezamenlijke aanpak van voetbalvandalisme en –geweld wordt ontwikkeld. De eisen die worden gesteld aan de inzet van alle betrokken partijen krijgen aandacht in het beleidskader. De taakomschrijvingen en verantwoordelijkheden van de betrokken instanties zullen in de praktijk hetzelfde blijven als voorheen. Het gaat er voornamelijk om dat de overheidsinstanties wetenschap hebben in welke mate zij moeten bijdragen aan de bestrijding van voetbalgeweld en -vandalisme. De ketenbenadering is het uitgangspunt en een aantal partijen krijgen specifieke eigen taken toegewezen. Voor zover van toepassing wordt per actor een onderscheid gemaakt tussen de taken die voor hen zijn weggelegd op procedureel gebied, en taken op grond van de tolerantiegrenzen en

⁶ Artikel 2 van de regeling van de Minister van Binnenlandse Zaken van 21 augustus 1997, Stcrt. 1997

⁷ Artikel 3 van de regeling van de Minister van Binnenlandse Zaken van 21 augustus 1997, Stcrt. 1997

⁸ Beleidskader bestrijding voetbalvandalisme en voetbalgeweld, Den Haag 2005, p. 41

⁹ Art 3 en 5 besluit interdisciplinaire Regiegroep bestrijding voetbalvandalisme en -geweld, 4 oktober 2007, Den Haag

beleidsuitgangspunten. Dit laatste betreft het feitelijk optreden tegen ordeverstoringen en strafbare feiten. Het beleidskader is niet vrijblijvend. Van alle partijen die staan opgenomen in het beleidskader wordt verwacht dat zij zich houden aan de opgestelde afspraken.

Het beleidskader voetbalvandalisme en voetbalgeweld 2005 is anno 2010 van toepassing. Een aantal gebeurtenissen heeft ertoe geleid dat in een kort tijdsbestek (1997-2005) veel extra maatregelen zijn genomen om het voetbalgeweld te kunnen bestrijden. De commissie-Stekelenburg constateerde dat de mate waarin voetbalgeweld voorkomt per voetbalclub aanzienlijk kan verschillen en dat hiermee dus rekening moet worden gehouden. Toch wordt er gestreefd naar een uniform beleid. Om dit te bereiken zijn tolerantiegrenzen ingevoerd die een beschrijving geven van het gewenste gedrag van voetbalsupporters. Indien zij zich hier niet aan houden, zullen gemeenten, politie, clubs en het Openbaar Ministerie in gelijke gevallen op gelijke wijze op moeten treden. De grootschalige incidenten rondom de wedstrijd Feyenoord-Ajax in het seizoen 2004-2005 worden gezien als één van de ergste in de Nederlandse geschiedenis. Mede daarom is tijdens de evaluatie met betrekking tot het beleidskader van 2003 besloten om in het beleidskader 2005 meer aandacht te besteden aan de categorisering van wedstrijden, het afsteken van vuurwerk en de aanpak van spreekkoren¹⁰.

2.1 Bestuursrechtelijk

De KNVB en de BVO's (betaald voetbalorganisaties) hebben de taak om voor optimale veiligheidsorganisatie te zorgen.

Op procedureel gebied is de KNVB verantwoordelijk voor een goed en ordentelijk verloop van de competitie. Omdat deze Bond het competitieprogramma samenstelt, zal voorafgaand goed overleg met de gemeenten en politie moeten plaatsvinden. Wanneer van overheidswege een wedstrijd wordt verboden zal de KNVB de wedstrijd verplaatsen. Verder stelt de KNVB het draaiboek en de veiligheidsvoorschriften op waaraan BVO's zich moeten houden en houdt hierop ook toezicht. De KNVB hanteert voorwaarden, richtlijnen en aanbevelingen ten aanzien van de BVO's om aan hun verantwoordelijkheden inhoud te kunnen geven. Wanneer een BVO niet voldoet aan de voorwaarden kan de KNVB zelfs de licentie van de club intrekken. Voorwaarden worden bijvoorbeeld gesteld aan de accommodatie en het toeschouwers- en toegangsbeleid van een BVO. De KNVB kan sancties opleggen aan clubs wanneer zij zich niet houden aan de richtlijnen. Deze zijn voornamelijk gericht op het

¹⁰ Beleidskader bestrijding voetbalvandalisme en voetbalgeweld, Den Haag 2005, p. 4

veiligheidsbeleid van de BVO. Aanbevelingen van de KNVB zijn niet verplichtend voor de BVO's¹¹.

De BVO is verantwoordelijk voor de organisatie van de afzonderlijke wedstrijden. Een veiligheidsbeleid dient te worden ontwikkeld dat afgestemd is op de voorwaarden, richtlijnen en aanbevelingen van de KNVB. Dit beleid dient elk seizoen te worden voorgelegd aan de burgemeester. Ook voor het spelen van elke afzonderlijke wedstrijd dient toestemming te worden gevraagd. De BVO is verantwoordelijk voor de veiligheid in en rondom het stadion tijdens en rond de wedstrijd. Informatie over risicosupporters dient zij voorafgaand aan een wedstrijd aan de burgemeester en politie te verschaffen.

Voor wat betreft uitwedstrijden regelt de BVO het gezamenlijke vervoer van de supporters. Bij risicowedstrijden gebeurt dit meestal door middel van de combiregeling. Dit houdt in dat het toegangskaartje is gekoppeld aan een verplichte vorm van vervoer naar het stadion van de te bezoeken voetbalclub¹².

De gemeenteraad maakt verordeningen die nodig zijn om de openbare orde in de gemeente te kunnen handhaven. De burgemeester is op grond van artikel 172 lid 1 Gemeentewet belast met de handhaving van de openbare orde en hiertoe moet de gemeenteraad bij verordening bevoegdheden scheppen. Vaak worden deze bevoegdheden opgenomen in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). Er moeten regels worden opgenomen in de APV om adequaat te kunnen handhaven. Het gaat hier dan bijvoorbeeld om regels over samenscholing van supporters, hinderlijk drankgebruik en hinderlijk gedrag in de openbare ruimte. Er zouden ook bepalingen opgenomen kunnen worden betreffende verplichte vervoersvoorzieningen en omgevingsverboden rondom het stadion.

De burgemeester is verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde. Naast deze bestuurlijke functie is hij of zij tevens gezagsdrager over de politie.

De burgemeester heeft verschillende middelen ter beschikking om de openbare orde te handhaven. Onderscheid kan worden gemaakt tussen reguliere en onmiddellijke handhavingsbevoegdheden. De laatstgenoemden worden ingezet in het geval dat er een crisissituatie ontstaat, een situatie waar de openbare orde al is verstoord of op het punt staat verstoord te worden. De burgemeester krijgt dan veel ruimte toebedeeld door de wetgever. Een groot deel van de Algemene wet bestuursrecht wordt buiten toepassing gelaten in het geval dat de burgemeester maatregelen neemt in het kader van een crisissituatie¹³. Tegenover

¹¹ Beleidskader bestrijding voetbalvandalisme en voetbalgeweld, Den Haag 2005, p. 7

¹² Beleidskader bestrijding voetbalvandalisme en voetbalgeweld, Den Haag 2005, p. 9

¹³ Art. 5:23 Awb

deze ruime bevoegdheid staat dat de maatregelen maar voor een korte periode kunnen worden ingezet. Onmiddellijke bevoegdheden waarop de burgemeester zich kan beroepen om de openbare orde te kunnen handhaven zijn artikel 175 en 176 GW. De supporters krijgen dan bijvoorbeeld een verbod om zich in de binnenstad van de betreffende gemeente te bevinden. Artikel 172 lid 2 en 3 GW bevatten crisisbevoegdheden. Een mogelijkheid die de burgemeester dan heeft is om de supporters te bevelen door te lopen, zodat een eventuele dreiging van geweld afneemt. Een andere bevoegdheid is de bestuurlijke ophouding die is neergelegd in artikel 154a en 176a GW. In een noodsituatie kan de burgemeester een groep supporters die zich niet houdt aan een vastgesteld voorschrift maximaal twaalf uur ophouden. De bestuurlijke ophouding is een ultimum remedium, het mag pas worden toegepast wanneer alle andere middelen zijn uitgeput om tot naleving van de strafnorm te komen.

Stadionverboden worden meestal civielrechtelijk opgelegd. Op bestuursrechtelijk gebied is er de mogelijkheid voor de burgemeester om een stadionomgevingsverbod op te leggen om de openbare orde te kunnen handhaven wanneer een supporter de openbare orde (ernstig) heeft verstoord. Het juridische kader van het stadionomgevingsverbod moet worden opgenomen in de Algemene Plaatselijke Verordening van de betreffende gemeente. Het opgenomen artikel bevat de bevoegdheid voor de burgemeester om aan een persoon het verbod op te leggen om zich tijdens de wedstrijd te bevinden rondom het stadion. Verder kan in de regeling staan dat men zich een aantal uur voor en na aanvang van de wedstrijd niet in dat gebied mag bevinden en dat het verbod voor een bepaald aantal jaren zal gelden. Er is ook een mogelijkheid om het stadionomgevingsverbod op te leggen in combinatie met een stadionverbod. Het staat voor elke gemeente vrij om de inhoud van dit verbod zelf te bepalen. Dit zal veelal afhankelijk zijn van de aan- en afvoerroutes van de supporters die per gemeente verschillen¹⁴. Meestal wordt door de gemeente bepaald dat een overtreding van een stadionomgevingsverbod een overtreding is als in 184 Sr (niet voldoen aan een ambtelijk bevel) waarna de persoon wordt overgedragen aan het OM die deze persoon verder vervolgt¹⁵.

Naast de bovenstaande bevoegdheden om individuen aan te pakken heeft de burgemeester de bevoegdheid om de vergunning voor het spelen van een wedstrijd niet te verlenen indien de vrees met betrekking tot verstoring van de openbare orde te groot is. Een andere mogelijkheid is om de wedstrijd te laten spelen zonder publiek of zonder het publiek van de bezoekende club. Voorafgaand aan risicowedstrijden stelt de burgemeester samen met de (hoofd)officier

¹⁴ <www.footballsupporters.info/fans_police/stadionverbod.htm>

¹⁵ Beleidsregels stadionomgevingsverbod gemeente Leeuwarden, p. 3
<http://www.hetccv.nl/binaries/content/assets/ccv/dossiers/samenleven-en-wonen/overlast/leeuwarden_beleidsregels_stadionomgevingsverbod.pdf>

van justitie een plan van aanpak op. De hierin op te nemen beleidsuitgangspunten en tolerantiegrenzen zijn gebaseerd op het beleidskader 2005¹⁶.

De burgemeester is naast gemeentelijk bestuursorgaan ook gezagsdrager over de politie. Uit het beleidskader 2005 blijkt dat de burgemeester initieert en bevordert dat door alle betrokken lokale partijen (BVO, politie, OM en gemeente) afspraken worden gemaakt over hun inzet in het proces, uiteenlopend van de kaartverkoop tot aan het opsporings- en vervolgingsbeleid. Centraal hierbij staat het lokale plan van aanpak. De burgemeester kan de politie instructies geven om de openbare orde te handhaven. Deze bevoegdheid ligt in artikel 12 Politiewet en 172 Gemeentewet. In uitzonderlijke situaties kan de burgemeester een noodverordening of noodbevel uitvaardigen, waardoor de politie vergaande bevoegdheden krijgt toebedeeld. Achteraf dient dan de gemeenteraad zijn instemming te verlenen.

In de Politiewet 1993 is bepaald dat de korpsbeheerder het beheer heeft over de politie. Deze voert taken uit die betrekking hebben op het organiseren van voetbalwedstrijden. De burgemeester bespreekt voorafgaand aan de wedstrijd met de korpsbeheerder over de gewenste politie-inzet. De korpsbeheerder zorgt er vervolgens voor, dat voldoende politiepersoneel aanwezig is binnen grenzen die verantwoord zijn. Hij heeft verder de taak informatie te verschaffen aan de politie over voetbalvandalen¹⁷.

De politie heeft een tweeledige taak. Zij draagt bij aan de handhaving van de openbare orde en aan de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Op grond van artikel 2 Politiewet heeft een politieambtenaar de taak om de openbare orde te handhaven. Het probleem bij deze bevoegdheid is dat een overtreding van een bevel gegeven door de ambtenaar niet meer kan worden gesanctioneerd door artikel 184 Sr vanwege een uitspraak van de Hoge Raad¹⁸. De burgemeester geeft in dit geval een bevel krachtens 172 lid 3 GW aan de supporters, waarna deze de bevelen van de politieambtenaar alsnog moeten opvolgen.

De korpschef voorziet de burgemeester van adequate informatie, ook met betrekking tot bepaalde voetbalvandalen. Verder stelt hij een draaiboek op, dat is gebaseerd op het door de burgemeester vastgestelde lokale plan van aanpak. De volgende punten komen hier aan de orde.

- Het politieoptreden is erop gericht dat ongeregeldheden worden voorkomen. Hierbij is het belangrijk de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit in acht te nemen. Het

¹⁶ Beleidskader bestrijding voetbalvandalisme en voetbalgeweld, Den Haag 2005, p. 13

¹⁷ Beleidskader bestrijding voetbalvandalisme en voetbalgeweld, Den Haag 2005, p. 14

¹⁸ HR 30 januari 2008, NJ 2008, 206

optreden moet noodzakelijk zijn en moet rekening houden met de mate van inbreuk op de openbare orde en rechtsorde.

- Bij ongeregeldheden is er belang bij zoveel mogelijk aanhoudingen te verrichten. Bij de aanhoudingen wordt de ernst van de overtreding afgewogen tegen de gevolgen voor de verdere handhaving van de openbare orde.
- Belangrijk is dat tussen bepaalde supportersgroepen geen rellen plaatshebben en dat informatie wordt ingewonnen over daders en dadergroepen.
- Het optreden van de politie vindt plaats op de wijze die door de politie is ontwikkeld in het bejegeningprofiel 2003¹⁹. Het profiel is gebaseerd op de beroepscode van de Nederlandse politie waarin zeven richtinggevende waarden centraal staan. Dit zijn respect, transparantie, verantwoordelijkheid, betrokkenheid, betrouwbaarheid, rechtvaardigheid en balans. Het bejegeningprofiel moet bijdragen aan een meer uniforme benadering van de politie, waardoor het geweld zal afnemen²⁰.

De korpschef bericht het Centraal Informatiepunt Voetbalvandalisme (CIV) hoeveel aanhoudingen de afgelopen week zijn verricht en wie zijn aangehouden. Elke lidstaat van de EU is vanaf 2002 verplicht een CIV te hebben. Zij is het nationale informatiepunt van voetbalvandalisme en zorgt voor internationale informatie-uitwisseling. De taken van het CIV bestaan in het kort uit het verzamelen en verspreiden van gegevens over voetbalvandalisme en het maken van strategische analyses van (risico)wedstrijddagen. Verder heeft zij een adviserende rol naar het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Raad van Hoofdcommissarissen²¹.

2.2 *Civielrechtelijk*

Het civiele recht levert heel specifiek een bijdrage aan de bestrijding van voetbalgeweld vergeleken met het bestuursrecht en strafrecht. Veel actoren in de ketenbenadering hebben bevoegdheden en plichten die samenhangen met het bestuursrecht en het strafrecht. Civiel recht komt bijna uitsluitend voor wanneer wordt gekeken naar de oplegging van een civielrechtelijk stadionverbod.

¹⁹ Beleidskader bestrijding voetbalvandalisme en voetbalgeweld, Den Haag 2005, p. 15

²⁰ Handreiking voor 'Protocol geweld tegen de politie' 2005, p. 5
<www.hetccv.nl/binaries/content/assets/ccv/dossiers/samenleven-en-wonen/geweld/handreiking_protocol_geweld_tegen_politie.pdf>

²¹ Beleidskader bestrijding voetbalvandalisme en voetbalgeweld, Den Haag 2005, p. 19

De eerste partij die dit verbod op kan leggen is de KNVB. De bevoegdheid tot het opleggen van een landelijk geldend civielrechtelijk stadionverbod is vastgelegd in de standaardvoorwaarden van de KNVB. Deze standaardvoorwaarden kunnen worden gezien als algemene voorwaarden bij de koop van een kaartje voor een voetbalwedstrijd of bij aanschaf van een seizoensclubkaart. Omdat de bevoegdheid voor het opleggen van een stadionverbod is gebaseerd op de voorwaarden is een contractuele relatie tussen de KNVB en de supporter vereist. Er is niet altijd sprake van een contractuele relatie. De BVO's kunnen de KNVB echter een volmacht verlenen tot het ontzeggen van toegang tot het stadion aan supporters die zich misdragen²². De duur en reikwijdte ervan is afhankelijk van de zwaarte van het wangedrag van deze supporter. De KNVB heeft voor een aantal seizoenen richtlijnen opgesteld waarin de termijnen van het stadionverbod worden gekoppeld aan bepaalde misdrijven. Deze lopen uiteen van drie maanden tot 20 jaar²³. In ieder geval geldt voor een landelijk civielrechtelijk stadionverbod dat de supporter zich voor, tijdens en na de wedstrijd niet in of in de buurt van het stadion mag bevinden. Dit geldt voor alle wedstrijden waaraan een Nederlandse profclub of het nationaal elftal deelneemt in binnen- en buitenland. De KNVB ontzegt een supporter de toegang tot het stadion door middel van het betekenen van een deurwaardersexploot. Wanneer een stadionverbod wordt opgelegd voor een periode van ten minste 12 maanden wordt tevens een geldboete opgelegd. Vanaf 18 jaar bedraagt deze 450 euro. Supporters die zich niet houden aan een stadionverbod worden verder bestraft; ze plegen immers huisvredebreuk²⁴. Ze riskeren dan een hogere geldboete. De eerste keer bedraagt deze 900 euro, de tweede keer 1500 euro en elke volgende overtreding kost 2000 euro²⁵.

Oplegging van het verbod vindt plaats nadat het Openbaar Ministerie aan de KNVB gegevens heeft verstrekt met betrekking tot de strafbare feiten gepleegd door de dader. De clubkaart van de supporter wordt tijdelijk ingetrokken en de KNVB ziet erop toe dat de stadionverboden worden gehandhaafd. Dit effectueert de Bond via de toegangscontrole en een eventuele meldplicht. Door de meldplicht is een supporter fysiek niet in staat om een wedstrijd bij te wonen²⁶.

Men kan in beroep gaan tegen een opgelegd stadionverbod bij de KNVB. Er geldt dan geen opschortende werking²⁷.

²² <www.knvb.nl/organisatie/stadionverboden>

²³ Richtlijn termijn stadionverbod, seizoen 2009/2010

²⁴ Art. 138 Sr

²⁵ <www.knvb.nl/organisatie/stadionverboden>, toelichting

²⁶ Beleidskader bestrijding voetbalvandalisme en voetbalgeweld, Den Haag 2005, p. 8

²⁷ <www.knvb.nl/organisatie/stadionverboden>, toelichting

Naast de KNVB is ook de BVO bevoegd om een civielrechtelijk stadionverbod op te leggen. Afhankelijk van de zwaarte van het wangedrag van de supporter kan een BVO een stadionverbod opleggen en de seizoenskaart intrekken en/of de clubcard blokkeren. De clubcard geeft een supporter de mogelijkheid om kaarten voor een wedstrijd te bestellen. Het kan ook zo zijn dat de BVO aan de KNVB vraagt om een stadionverbod op te leggen. De BVO kan een uitgesloten supporter de mogelijkheid bieden om toegang tot het stadion terug te verdienen. Dit kan door een vrijwillige meldingsovereenkomst²⁸. Dit houdt in dat een supporter die een civielrechtelijk stadionverbod opgelegd heeft gekregen een overeenkomst sluit met de KNVB dat hij/zij zich gedurende de helft van de tijd van zijn/haar uitsluiting meldt op een politiebureau, meestal gelegen in de buurt van de woonplaats van de betrokkene op een zodanig tijdstip dat het voor hem/haar vrijwel onmogelijk is dat hij/zij zich tijdens de wedstrijd in de buurt van het stadion bevindt²⁹.

2.3 Strafrechtelijk en strafvorderlijk

Een aantal strafbare feiten houdt nadrukkelijk verband met voetbalvandalisme. Ten eerste is dit de openlijke geweldpleging die is neergelegd in artikel 141 Sr. De delictsomschrijving van dit artikel is veranderd toen het Europees Kampioenschap voetbal in 2000 plaats vond in Nederland en België. Tot die tijd was men strafbaar op grond van 141 Sr wanneer geweld met vereende krachten gepleegd werd tegen goederen of personen. Dit betekende dat de OvJ voor elke verdachte afzonderlijk het bewijs diende te leveren dat hij of zij geweld heeft gebruikt tegen personen of goederen³⁰. De Hoge Raad heeft hierop gereageerd door te stellen dat iemand strafbaar kan worden gesteld op grond van 141 Sr als een 'voldoende significante of wezenlijke bijdrage aan het geweld wordt geleverd. Deze bijdrage hoeft niet gewelddadig te zijn'³¹. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan iemand die een stoeptegels aan de gevel die hem uiteindelijk gooit. Tijdens het EK 2000 is dit artikel 48 keer toegepast waarbij alle verdachten zijn veroordeeld op grond van 141 Sr³².

In het Wetboek van Strafvordering staan een aantal bijzondere dwangmiddelen die kunnen worden toegepast tegen voetbalhooligans. Staande houden (52 Sv), in verzekeringstelling (57 Sv), in bewaring nemen (63 Sv), gevangenneming (65 lid 2 Sv) en gevangenhouding (65 lid 1

²⁸ Beleidskader bestrijding voetbalvandalisme en voetbalgeweld, Den Haag 2005, p. 10

²⁹ <www.footballsupporters.info/fans_police/stadionverbod.htm>

³⁰ HR 9 oktober 1991, NJ 1991, 30

³¹ HR 13 september 2005, NJ 2006, 449

³² <www.ministerievanjustitie.nl/WODC>

Sv). Het doel van deze dwangmiddelen is echter niet het voorkomen van verstoring van de openbare orde. Wanneer dit de grond zou zijn voor toepassing van de dwangmiddelen is er sprake van onrechtmatigheid, omdat de middelen bedoeld zijn om informatie te verkrijgen over het misdrijf³³.

Op grond van artikel 80 lid 1 Sv kan de rechter aan de schorsing van de voorlopige hechtenis voorwaarden verbinden. Het is dan mogelijk om iemand een gebieds- of persoonsverbod of meldingsplicht op te leggen. Er moet dan wel sprake zijn van verdenking van een strafbaar feit waarvoor voorlopige hechtenis (67 lid 1 Sv) is toegelaten en er moeten ernstige bezwaren tegen de verdachte aanwezig zijn (67 lid 3 Sv). Verder moet een grond aanwezig zijn voor voorlopige hechtenis (67a Sv).

Titel 7 van het Wetboek van Strafvordering biedt de mogelijkheid voor de rechter-commissaris om in geval van verstoring van de openbare orde een bevel te geven om herhaling te voorkomen. De toepassing is beperkt tot gevallen van heterdaad waarbij voorlopige hechtenis niet mogelijk is, en bovendien moet de verdachte uitspreken dat hij bereid is tot naleving van het bevel³⁴.

Op grond van de Wet OM-afdoening (257a Sv) kan de OvJ een strafbeschikking uitvaardigen bij een gemaakte overtreding en voor een misdrijf waar niet meer dan zes jaar gevangenisstraf voor staat. Hierin kan de OvJ gedragsaanwijzingen opleggen voor een maximale proeftijd van een jaar waaraan de verdachte dient te voldoen.

Naast het eerder genoemde civielrechtelijke stadionverbod is bestaat er ook een zogenaamd strafrechtelijk stadionverbod. De rechter kan op basis van artikel 14a, 14b en 14c Sr een voorwaardelijke veroordeling opleggen en kan hier maatregelen aan verbinden zoals het gebiedsverbod, contactverbod en een meldingsplicht. Ook kan een stadionverbod als bijzondere voorwaarde worden opgelegd met een maximale duur van 3 jaar. Deze termijn staat gelijk aan de maximale duur van de proeftijd³⁵. In combinatie met het stadionverbod kan een meldingsplicht aan de dader worden opgelegd wat inhoudt dat hij zich tijdens de wedstrijden moet melden op het politiebureau van zijn woonplaats. Het OM kan tevens bij de rechter vorderen een stadionomgevingsverbod als bijzondere voorwaarde op te leggen. Deze zal meestal een kortere termijn hebben dan het stadionverbod, omdat de persoon in grotere mate van zijn vrijheid wordt beroofd³⁶. Bij niet nakoming van de bijzondere voorwaarden zal er sprake zijn van tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke straf. Het Openbaar Ministerie

³³ G.J.M. Corstens, *Het Nederlands strafprocesrecht*, 2005, p. 66 ev.

³⁴ M.A.D.W. de Jong, *Orde in beweging: openbare-ordehandhaving en de persoonlijke vrijheid*, 2000, p. 64

³⁵ Art. 14c lid 2 sub 5 Sr jo. art. 14b lid 2 Sr

³⁶ <http://www.civ-voetbal.com/OM/om_aanwijzing.html>

houdt toezicht op de nakoming van de bijzondere voorwaarden (14d lid 1 Sr). Feit is dat de strafrechter tegenwoordig nooit meer gebruik maakt van bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijke straf ter bestrijding van voetbalvandalisme³⁷.

Voor wat betreft de strafrechtelijke handhaving geldt dat de politie en het Openbaar Ministerie betrokken zijn bij de opsporing en vervolging van voetbalvandalen.

Het Openbaar Ministerie is verantwoordelijk voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Belangrijke taken zijn in dit kader weggelegd voor de (hoofd)officier van justitie. Ten eerste zijn er taken in het kader van informatieverstrekking. Wanneer sprake is van voetbalvandalisme in zijn arrondissement zullen de andere parketten hier spoedig over moeten worden ingelicht. Ook wordt deze informatie verstrekt aan de OM-portefeuillehouder voetbalvandalisme, het landelijke aanspreekpunt voor de politie (CIV). Verder zorgt de hoofdofficier van justitie voor een adequate informatievoorziening over de voetbalvandalen en is er een intensieve informatie-uitwisseling met de politie en burgemeester.

De lokale driehoek (burgemeester, politie en OM) bespreekt het justitiële vervolgtraject in geval van risicowedstrijden. Hierbij stelt de driehoek vast wat de justitiële politiecapaciteit zal zijn wanneer sprake is van een strafbaar feit. Wanneer een categorie C wedstrijd wordt gehouden (een wedstrijd met een hoog risico op rellen), zal de OvJ in de buurt van het stadion aanwezig zijn. De hoofdofficier heeft ook de mogelijkheid tot snelrechtprocedures. Ter plekke reikt de hoofdofficier dan een dagvaarding uit of biedt een transactie aan de verdachte aan. Binnen 14 dagen moet de verdachte de transactie betalen, anders neemt de politierechter de zaak in behandeling. Vooral bij wedstrijden met een verhoogd risico zal eerder een snelrechtprocedure worden gestart. De doorlooptijd tot aan de terechtzitting is dan zo kort mogelijk. De zitting zal binnen twee maanden plaats hebben bij de rechtbank³⁸. In geval van wedstrijden met een laag risico start het Openbaar Ministerie een AU-procedure. AU staat voor aanhouden en uitreiken. De verdachte kan na zijn aanhouding mogelijkerwijs een transactie aangeboden krijgen en krijgt in ieder geval een dagvaarding. Na het betalen van de transactie vervalt de dagvaarding^{39 40}.

De hoofdofficier formuleert de justitiële beleidsuitgangspunten in de lokale driehoek. Hierin besteedt de hoofdofficier aandacht aan de spreekkoren en de overtreding van het

³⁷ Hof Arnhem 28 januari 1983, 519; HR 14 mei 1996, NJ 1996, 560

³⁸ <www.om.nl/onderwerpen/snelrecht_en>

³⁹ Aanwijzing bestrijding voetbalvandalisme en geweld, 2006

<www.om.nl/algemene_onderdelen/uitgebreid_zoeken/@151331/aanwijzing>

⁴⁰ Beleidskader bestrijding voetbalvandalisme en voetbalgeweld, Den Haag 2005, p. 17

civielrechtelijk stadionverbod. De tolerantiegrenzen zijn hierop van toepassing en vloeien dus voort uit het justitiële beleid⁴¹.

Van belang is een uniforme toepassing van beleid in Nederland wanneer supporters ongewenst gedrag vertonen. Gemeenten, clubs, politie en Openbaar Ministerie moeten allen op dezelfde manier optreden. Er zijn daarom grenzen getrokken door de Stuurgroep, waarvan overschrijding niet wordt getolereerd en bovendien eenduidig wordt gestraft. Bij elk onderwerp is het gewenste gedrag omschreven en ook wanneer dit gedrag wordt overschreden. Vervolgens staat er een sanctie op het overschrijden en is bepaald welke ketenpartner bevoegd is om de sanctie op te leggen. Ten slotte is telkens aangegeven welke preventieve maatregelen de ketenpartner kan nemen om het ongewenste gedrag zoveel mogelijk te voorkomen. De tolerantiegrenzen zijn bij de volgende onderwerpen opgenomen:

- Tolerantiegrens alcohol en drugs. Het gaat hierbij om ervoor te zorgen dat dronken en gedrogeerde supporters de orde niet verstoren om en nabij het stadion. Supporters kunnen dan worden geweigerd in het stadion.
- Tolerantiegrens combiregeling. De rivaliserende supporters moeten gescheiden reizen om rellen te voorkomen. Dit moet vooraf duidelijk worden gemaakt aan de supporters van de clubs. Wanneer de supporters zich hier niet aan houden of tijdens het reizen de orde verstoren, worden zij geweigerd in het stadion en kan een stadionverbod worden opgelegd.
- Tolerantiegrens stadionverbod. Wanneer supporters toch in het stadion weten te komen, kunnen aan hen sancties worden opgelegd waaronder een geldboete zoals al is vermeld bij het civielrechtelijk stadionverbod.
- Tolerantiegrens spreekkoren en spandoeken. Doel is om te voorkomen dat racistische spandoeken en spreekkoren in en rondom het stadion rondgaan. Er wordt hierbij een onderscheid gemaakt tussen kwetsende en discriminerende spreekkoren. Het verschil zit hierin dat de laatste meer betrekking heeft op de openbare orde, omdat deze meestal op een grotere groep betrekking heeft. In drie stappen worden maatregelen genomen tegen de spreekkoren. Eerst verzoekt de stadionspeaker bij de kwetsende en discriminerende spreekkoren aan het publiek hiermee te stoppen. Het verschil zit in de tweede en derde stap. Bij kwetsende geluiden is het de scheidsrechter die achtereenvolgens de wedstrijd mag stilleggen en enige tijd later mag staken. Bij discriminerende uitlatingen kan de burgemeester de scheidsrechter overrulen om over

⁴¹ Beleidskader bestrijding voetbalvandalisme en voetbalgeweld, Den Haag 2005, p. 17

te gaan tot stilleggen en staken. Naast de supporters kan ook de BVO worden gesanctioneerd voor het gedrag van supporters bijvoorbeeld door het opleggen van geldboetes en het spelen zonder publiek bij volgende wedstrijden.

- Tolerantiegrens vuurwerk. Er moet worden voorkomen dat ongeorganiseerd door supporters vuurwerk in en rond het stadion wordt afgestoken. Er staan sancties op het bezit en afsteken van vuurwerk. Mogelijke sancties zijn verwijdering uit het stadion, inbeslagneming van het vuurwerk en oplegging van een stadionverbod.
- Tolerantiegrens bejegening stewards, beveiligingspersoneel, officials en politie. Fysiek en verbaal geweld wordt bestraft door het opmaken van een proces verbaal. Ook hiervoor is oplegging van een stadionverbod mogelijk⁴².

⁴² Beleidskader bestrijding voetbalvandalisme en voetbalgeweld, Den Haag 2005, p. 33-40

3. De voetbalwet in België en Engeland en het wetsvoorstel voor een voetbalwet in Nederland

Voetbalgeweld heeft zich de laatste decennia op veel plaatsen in de wereld ontwikkeld als een groot maatschappelijk probleem. In Engeland ontstond voornamelijk vanaf 1950 het voetbalgerelateerde geweld. Hooligans kwamen voort uit een subcultuur die destijds in opkomst was. De nozems waren jongeren die uit de arbeidersklasse kwamen en veel geweld vertoonden. Zij gingen kijken naar voetbalwedstrijden en ook hier waren zij gewelddadig. Door de toenemende media aandacht voor het voetbal, kwam ook het hooliganisme in beeld en werd gezien als een hype in Engeland. De groep hooligans werd steeds groter en lieten zich ook zien tijdens internationale wedstrijden van de Engelse voetbalclubs. Rond 1975 raakten Belgische voetbalsupporters gefascineerd door de hooligans uit Engeland en Nederland die grootschalig aanwezig waren tijdens een internationaal voetbalevenement in Brugge. Steeds meer clubs in België kregen daarna een groep gewelddadige aanhangers⁴³. Het dieptepunt van voetbalgeweld in Europa tot dan toe vindt plaats op 29 mei 1985 tijdens de Europa Cup I finale tussen Juventus en Liverpool in het Heizelstadion in Brussel. Het zogenoemde Heizeldrama begon nadat supporters van Liverpool het supportersvak van Juventus bestormden. Hierbij stortte een muur in en 39 mensen kwamen om het leven. Verder raakten ongeveer 400 mensen gewond. Na dit drama werden alle Engelse clubs voor vier jaar uitgesloten van Europees voetbal door de UEFA. Ook werden clubs vanaf dat moment verplicht gesteld een rampenplan op te stellen voor bepaalde evenementen met een groot aantal bezoekers of een grote risicowaarde⁴⁴.

3.1 België

Op 21 december 1998 wordt in België een nieuwe wet ingevoerd die het voetbalvandalisme binnen de perken moest zien te houden. De Wet betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden is na de invoering nog gewijzigd bij de wetten van 10 maart 2003, 27 december 2004 en 25 april 2007. De wet bestaat uit 6 titels die zijn onderverdeeld in hoofdstukken.

Titel 1 bevat een aantal definities die van toepassing zijn voor de wet en zijn dan ook voetbalgerelateerde termen, zoals voetbalwedstrijd, stadion en organisator.

⁴³ <<http://nl.wikipedia.org/wiki/Hooliganisme>>

⁴⁴ <<http://nl.wikipedia.org/wiki/Heizeldrama>>

Titel 2 bevat algemene en bijzondere bepalingen die verplichtingen opleggen aan de organisator van een voetbalwedstrijd en de overkoepelende sportbond. De algemene bepalingen (hoofdstuk 1) zeggen dat op de organisator de verplichting rust om de noodzakelijke voorzorgsmaatregelen te nemen om schade aan personen en goederen te voorkomen, daaronder begrepen alle praktische maatregelen tot voorkoming van wangedrag door toeschouwers (art. 3). Er mag verder slechts gebruik worden gemaakt van stadions en delen van stadions die aan de door de Koning bepaalde veiligheidsnormen voldoen (art. 4). De bijzondere bepalingen staan opgesomd in artikel 5 t/m 10bis (hoofdstuk 2). Met betrekking tot hun verplichtingen zijn organisatoren van de nationale hoogste competitie ertoe gehouden om acht dagen voor aanvang van de competitie een overeenkomst te sluiten met de hulpdiensten en de bestuurlijke en politieke overheden of diensten (art. 5). Voorts dient een veiligheidsverantwoordelijke te worden aangewezen (art. 6), worden stewards aangesteld (art. 7), en deze moeten aan bepaalde criteria voldoen die zijn opgesteld door de Koning (art. 8). Artikel 8bis zegt dat de burgemeester de veiligheidscapaciteit op de plaats waar het stadion zich bevindt kan beperken in het geval dat een organisator de voorgaande bepalingen niet respecteert. In artikel 10 worden een aantal maatregelen opgesomd die de organisator in acht dient te nemen tijdens een wedstrijd. Er wordt een reglement van inwendige orde opgesteld waarin een regeling van burgerrechtelijke uitsluiting en een regeling van afgifte van voorwerpen moet zijn opgenomen. Verder worden de toeschouwers in goede orde begeleid van en naar het stadion en worden rivaliserende supporters gescheiden. Andere aandachtspunten zijn het voeren van een goed beleid ten aanzien van de tickets en met inachtneming van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer worden op bepaalde plaatsen beveiligingscamera's opgehangen. Het is vereist dat er een intern noodplan bestaat in geval van evacuatie van supporters en ten slotte moet er toezicht zijn op de naleving van de opgelegde stadionverboden. Door de aanpassing van de wet van 25 april 2007 is het artikel 10bis ingevoegd. In een overeenkomst als bedoeld in artikel 5 kan worden opgenomen dat de scheiding van rivaliserende supporters niet van toepassing is voor bepaalde wedstrijden. In hoofdstuk 3 worden de bijzondere verplichtingen voor de overkoepelende sportbond genoemd die er op neer komen dat zij eraan bij moeten dragen dat de bijzondere plichten van de organisatoren worden nageleefd. Hoofdstuk 4 betreft de taken en bevoegdheden van de stewards. Voorbeelden van bevoegdheden zijn vrijwillige oppervlakkige controle aan kleding en bagage, vragen om afgifte van voorwerpen. Wanneer een supporter zich hiertegen verzet of wanneer de steward weet dat een supporter een stadionverbod heeft, kan de toegang aan de supporter worden ontzegd. Ook kunnen stewards richtlijnen voor gedrag opstellen waaraan de

supporters zich moeten houden (art. 13). Taken van stewards zijn de informatievoorziening aan supporters en ervoor zorg dragen dat zij snel en veilig van en naar het stadion worden begeleid.

Hoofdstuk 5 is ontstaan bij de wet van 25 april 2007 en gaat over het opleggen van sancties wanneer de organisatoren en de overkoepelende sportbond zich niet houden aan de bepalingen van titel 2. De administratieve geldboetes kunnen variëren van € 500,- tot € 250.000,-.

In titel 3 staan de feiten die het verloop van de nationale voetbalwedstrijd of van de internationale voetbalwedstrijd kunnen verstoren. In artikel 20 is het strafbaar gesteld wanneer men in het stadion zonder gerechtvaardigde reden één of meerdere voorwerpen gooit of schiet. Ook wanneer men zich binnen een door de Koning vastgestelde perimeter schuldig maakt aan het gooien of schieten van voorwerpen richting een roerend goed, onroerend goed of personen kan men sancties oplopen als in artikel 24, 24ter en 24quater (art. 20bis). De perimeter is de ruimte buiten de omheining van het stadion die de straal van 5000 meter niet mag overschrijden. Wanneer iemand deze perimeter onrechtmatig betreedt of poogt te betreden kan dit op grond van artikel 21 ook leiden tot de oplegging van een sanctie. Onder onrechtmatig betreden wordt verstaan het betreden van het stadion in geval van een stadionverbod, het betreden van de perimeter terwijl er een perimeterverbod geldt en wanneer uit een aanwijzing van een steward als in artikel 13 een stadionverbod blijkt en men zich niet aan deze aanwijzing houdt. Wanneer een supporter zich binnen het stadion of perimeter niet houdt aan de gegeven bevelen van stewards of politieambtenaren kunnen eveneens sancties worden opgelegd (art. 21bis). Hetzelfde geldt wanneer iemand zonder geldig toegangsbewijs bepaalde niet-toegankelijke zones binnen het stadion betreedt of poogt te betreden. Hierbij kan worden gedacht aan het speelveld (art. 22). In artikel 23 wordt er een sanctie gesteld op het alleen of in groepsverband in het stadion aanzetten tot slagen en verwondingen, haat of woede ten opzichte van één of meerdere personen. Dit geldt ook binnen de perimeter (art. 23bis). Het laatste openbare-orde-feit dat in deze wet wordt aangevoerd is het binnen het stadion brengen van pyrotechnische voorwerpen die zijn bedoeld om licht, rook of lawaai te produceren (art. 23ter).

Op grond van artikel 24 kan een administratieve geldboete van € 500,- tot € 5.000,-, een stadionverbod en een perimeterverbod voor de duur van drie tot vijf maanden, worden opgelegd in geval van overtreding van art. 20, 20bis, 21, 21bis, 21ter, 22, 23, 23bis en 23ter. De minimumstraffen voor de genoemde bepalingen kunnen echter afwijken.

Wanneer men een administratief stadionverbod of perimeterverbod als in art. 21 overtreedt, kan voor een maximale duur van drie maanden een aanmeldingsplicht op een politiekantoor worden opgelegd. Bij niet-naleving kan de aanmeldingsplicht worden verlengd met een maand en zal een boete van € 500,- worden opgelegd. Na een derde niet-nakoming kan zelfs een gevangenisstraf van zes maanden worden opgelegd⁴⁵ (art. 24bis).

Indien een administratief stadionverbod van twee jaar of meer is opgelegd kan op grond van artikel 24ter een administratief verbod worden opgelegd om het grondgebied van België te verlaten voor een land waar een voetbalwedstrijd wordt gespeeld door het Belgische nationale elftal, een club uit een nationale klasse van België, of waar het Europees of Wereldkampioenschap voetbal plaatsvindt. Dit verbod gaat in, 48 uur voorafgaand aan de wedstrijd of toernooi tot aan het einde van de wedstrijd of toernooi. Hierbij kan een meldingsplicht worden opgelegd op een politiekantoor. Een supporter die zich niet aan de meldingsplicht houdt, krijgt een boete van € 1000,- en na de derde keer kan eveneens een gevangenisstraf van zes maanden worden opgelegd als in 41bis.

Ook aan een minderjarige die de leeftijd van veertien jaren heeft bereikt, kan een administratief stadionverbod voor een duur van drie maanden tot vijf jaren worden opgelegd indien hij zich schuldig maakt aan artikel 20, 20bis, 21, 21bis, 21ter, 22, 23, 23bis en 23ter (art. 24quater).

Titel 4 gaat over de procedure betreffende de administratieve rechtsvordering. De overtreden feiten van openbare orde stelt een politieambtenaar bij proces-verbaal vast (art. 25), waarna door een andere door de Koning aangewezen ambtenaar, een administratieve sanctie wordt opgelegd aan de overtreder (of ouders, voogd, of gezaghebbende bij een minderjarige) per aangetekende brief. Hierna mag betrokkene zich nog mondeling verdedigen (art. 26). Een beslissing tot het opleggen van een administratieve sanctie is voorzien van een motivering (art. 29) en per aangetekende brief geschiedt bekendmaking aan de overtreder (art. 30). Door indiening van een verzoekschrift kan hoger beroep worden ingesteld op de beslissing bij de politierechtbank, een jeugdige is bevoegd bij de jeugdrechtbank (art. 31). In het geval van verzachtende omstandigheden is er een mogelijkheid de administratieve geldboetes en de stadionverboden te verminderen tot onder het minimum (art. 37 en 37bis).

Titel 5 gaat over voetbalgerelateerde misdrijven. Artikel 38 stelt dat iemand die op een onrechtmatige wijze toegangsbewijzen verdeelt of verkoopt wordt gestraft met een gevangenisstraf van zes maanden tot drie jaar en een geldboete. Een poging hiertoe leidt tot

⁴⁵ Artikel 41bis Wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden

een gevangenisstraf van zes maanden tot twee jaar en een geldboete. De toegangsbewijzen worden verbeurd verklaard (art. 40). Overigens kan men een gerechtelijk stadionverbod aan het misdrijf koppelen van drie maanden tot tien jaar. Dit stadionverbod kan gepaard gaan met een meldingsplicht.

Ten slotte staat er in artikel 42 dat de bepalingen van Boek 1 van het Strafwetboek, hoofdstuk 7 en artikel 85 niet uitgezonderd, van toepassing zijn op de bij deze wet bepaalde misdrijven. Titel 6 bevat de slot- en overgangsbepalingen. Organisatoren en hun adviesraad mogen verkregen inlichtingen van politiediensten en bijgehouden bestuurlijke documentatie niet meedelen aan derden (art. 43 en 43bis). Hierop staat een straf als in 458 van het strafwetboek (beroepsgeheim). In geval van een feit dat een administratieve sanctie oplevert in de zin van 20, 20bis, 21, 21bis, 21ter, 22, 23, 23bis, 23ter kan de verbaliserende ambtenaar onmiddellijk een stadionverbod opleggen als beveiligingsmaatregel. Binnen 14 dagen dient deze te worden bevestigd door een door de Koning aangewezen ambtenaar als in artikel 26.

3.2 Engeland

Het Heizeldrama in Brussel is de directe aanleiding geweest voor de Engelse autoriteiten om actie te ondernemen tegen het steeds ernstigere voetbalgeweld binnen en buiten de eigen landsgrenzen. In Engeland kent men wetgeving in de vorm van meerdere Acts. In de loop van jaren worden deze Acts steeds meer uitgebreid en aangepast, om zo mee te gaan met de ontwikkelingen in de maatschappij.

Omdat de wetgever het verband legde tussen het grootschalig alcoholgebruik onder de supporters enerzijds en vandalisme en geweld anderzijds, werd in 1985 als eerste maatregel The Sporting Events Control of Alcohol Act (SEA) ingevoerd. Hierbij was het strafbaar gesteld om dronken en/of in het bezit van alcohol het voetbalterrein te betreden of gedurende de voetbalwedstrijd zichtbaar alcohol te bezitten of te consumeren. In 1986 wordt het door de invoering van de Public Order Act voor de strafrechter mogelijk om een exclusion order (stadionverbod) op te leggen aan een persoon die is veroordeeld voor voetbalgerelateerde delicten. Naast het niet naleven van de SEA kan dit ook commune delicten omvatten die aan voetbal gerelateerd zijn. Op de overtreding van een stadionverbod staat dan een maximale gevangenisstraf van een maand of een geldboete van £ 1000,-. Tevens begint de termijn van het verbod opnieuw te lopen na een overtreding. De Football Spectators Act (FSA) van 1989 maakt het mogelijk om aan een hooligan een restriction order op te leggen. Op grond van deze act kan een internationaal stadionverbod worden opgelegd aan supporters om

wedstrijden van clubs uit Engeland en Wales in het buitenland te bezoeken. De restriction order gaat samen met een meldingsplicht op het politiebureau. Niet-nakoming van de meldingsplicht kan worden bestraft met een maand gevangenisstraf en/of een geldboete van de derde categorie. Na invoering van de Crime and Disorder Act van 1998 kan de gevangenisstraf maximaal zes maanden bedragen en kan de geldboete worden verhoogd tot een bedrag van £ 5000,-⁴⁶. De tijdsduur van de restriction order kan uiteen lopen. Dit is afhankelijk van de straf die is opgelegd aan de hooligan. Wanneer iemand is veroordeeld tot een onvoorwaardelijke vorm van detentie kan de duur van het internationale stadionverbod maximaal vijf jaar bedragen. Een persoon die strafbaar is bevonden maar aan wie geen detentie wordt opgelegd, kan twee jaar lang geen internationale wedstrijden van een club uit Engeland of Wales bijwonen. Een restriction order kan pas worden opgelegd door de rechter wanneer de overtuiging aanwezig is dat redelijkerwijs aannemelijk is dat met de oplegging van deze sanctie geweld of verstoring van de openbare orde wordt voorkomen. Hierbij dient de rechter het strafrechtelijke verleden van de hooligan mee te wegen⁴⁷.

Er zijn twee manieren om een restriction order op te leggen, namelijk via een verzoekschriftprocedure door de politie en door een dagvaardingsprocedure in kort geding. De twee procedures zijn civielrechtelijk van aard en daardoor kan er sneller een makkelijker worden opgetreden tegen voetbalvandalen. Een strafproces kent namelijk een zware bewijslast en kan lang duren. De verzoekschriftprocedure is vooral bedoeld voor first offenders die zich schuldig maken aan geweldsdelicten.

Indien de politie een voetbalvandaal in een kort geding wil dagvaarden moet dit binnen 24 uur gebeuren nadat door hem het strafbare feit is gepleegd, of dat hij eraan heeft bijgedragen dat de openbare orde is verstoord. In het laatste geval moet worden onderzocht of de persoon een daadwerkelijk gevaar is voor de openbare orde. Tijdens het onderzoek mag de persoon vier uur in hechtenis worden gehouden en kan deze door de inspecteur van de politie worden verlengd tot zes uur.

Door de invoering van de Football Offences Act van 1991 ontstaan er een aantal nieuwe voetbalgerelateerde strafbare feiten. Onder meer het gooien van objecten op het speelveld, het meedoen met onfatsoenlijke of racistische spreekkoren en het zonder toestemming betreden van het voetbalveld worden bestraft. In 1994 worden hier nog een aantal strafbare feiten aan toegevoegd. Het gaat hier om zwarte handel van toegangskaarten in openbare ruimten en

⁴⁶ Art. 84 lid 1 Crime and Disorder Act

⁴⁷ Art. 14c lid 3 FDA

doorverkoop van kaarten waaruit blijkt dat de verkoper een commercieel doel voor ogen heeft.

Tijdens het Wereldkampioenschap voetbal in 1998 in Frankrijk laten de Engelse supporters zich weer van hun slechte kant zien. Diverse rellen braken uit waar de hoofdrolspelers uit Engeland kwamen. Dit resulteert in 1999 tot de Football Offences and Disorder Act (FDA). Nog meer nieuwe delicten worden opgenomen in de bijlage van de Football Spectators Act. Ook worden begane strafbare feiten rondom een voetbalevenement eerder aangemerkt als voetbal gerelateerd. De overtredingen die binnen een tijdsbestek van 24 uur voor of na de wedstrijd vallen, worden namelijk op deze manier aangemerkt. Verder krijgt de genoemde restriction order de nieuwe benaming international football banning order. Wanneer dit verbod wordt opgelegd, moet de hooligan vijf dagen voorafgaand aan de internationale wedstrijd zijn paspoort inleveren en ook zal hij zich moeten melden voor controle op een aangewezen politiebureau. Vanaf dat moment is de rechter verplicht een binnen- of buitenlandse banning order op te leggen als ‘redelijkerwijs aannemelijk is dat hiermee wordt voorkomen dat geweld of verstoring van de openbare orde opnieuw zal plaatsvinden’⁴⁸. De rechter heeft eveneens de verplichting om te motiveren, wanneer hij ervoor kiest om geen banning order op te leggen terwijl dit wel wordt geëist door de politie. Naast deze verplichtingen van de rechter, wordt het ook mogelijk een langer stadionverbod op te leggen aan hooligans. Tijdens de invoering van de FSA was een maximale oplegging van twee jaar mogelijk voor hooligans die schuldig werden bevonden, maar geen gevangenisstraf kregen opgelegd. Nu wordt deze maximale duur verruimd tot vijf jaar. Voor daders met gevangenisstraf kan zelfs een banning order van tien jaar gelden⁴⁹.

Ook tijdens het Europees Kampioenschap in 2000 te Nederland en België breken rellen uit waarbij een groot aantal Engelse supporters betrokken zijn. Met name voor en na de wedstrijd Engeland - Duitsland kwam het in Brussel en Charleroi tot rellen en ernstige vechtpartijen waarbij 900 (voornamelijk Engelse) personen zijn aangehouden. De schade bleef door toedoen van massale politie-inzet beperkt⁵⁰. Na dit voetbalevenement is de wet in het Verenigd Koninkrijk nog verder uitgebreid met de Football Disorder Act 2000. Vanaf dan staat er straf op de beraming en een poging tot het plegen van een strafbaar feit, evenals het opruien van anderen tot het plegen van strafbare feiten. Hierbij gaat het om de strafbare feiten die staan opgesomd in bijlage 1 van de Football Spectators Act 1989. Tevens geldt dit voor

⁴⁸ J.G. Brouwer en A.E. Schilder, 2009, p. 99

⁴⁹ Art. 14f lid 1-4 FDA 1999

⁵⁰ <<http://www.nrc.nl/W2/Lab/EK2000/Nieuws/000619-b.html>>

overtredingen als het bezit of misbruik van vuurwerk en (vuur)wapens tijdens wedstrijden. Door de wet kan de politie verdachte hooligans een stadionverbod met meldingsplicht op het politiebureau opleggen, zodat ze niet naar een wedstrijd kunnen in het binnen- en buitenland⁵¹.

Een opgelegd stadionverbod moet worden gemeld aan de Engelse voetbalbond (Football Association). Die kan maatregelen nemen om te voorkomen dat supporters met een stadionverbod proberen toegangskaarten te bemachtigen⁵².

In 2006 ontwerpt de wetgever de tot dusver laatste wetgeving op het gebied van voetbalgeweld. De Violent Crime Reduction Act bestaat uit drie delen. Het eerste gedeelte bevat maatregelen met betrekking tot aan alcohol gerelateerde delicten. Deel 2 gaat over wapenbezit. De maximale gevangenisstraf voor een aantal delicten, waaronder verboden bezit van messen, wordt verhoogd. In deel 3 van deze Act staat dat voertuigen die in verband staan met seksuele delicten verbeurd worden verklaard. Ook kunnen seksuele misdrijven zoals die in de Sexual Offences Act 2003 staan worden opgenomen in de nieuwe Act. Andere zaken uit deel 3 zijn antisociaal gedrag, aanbevelingen voor opvoeding van kinderen en vergunningen met betrekking tot sportvelden.

Op alle rechterlijke uitspraken die verband houden met voetbalgerelateerde strafbare feiten wordt toegezien door de Football Banning Orders Authority (FBOA). Deze instantie is een onderdeel van de National Criminal Intelligence Service (NCIS). De NCIS is in het leven geroepen door de Police Act 1997. De FBOA houdt een database bij van alle personen die een stadionverbod hebben. Ook een belangrijke taak is dat zij een invulling geeft aan een banning order. In elk specifiek geval wordt bepaald wat de inhoud en duur van het stadionverbod is.

3.3 Nederland

Vanaf 2005 is vooral de KNVB van mening dat een aparte voetbalwet noodzakelijk is. De regering vindt echter dat er voldoende toereikende bevoegdheden bestaan, maar dat die niet volledig worden benut. Overigens moet niet van elk maatschappelijk probleem een nieuwe wet worden gemaakt⁵³. Na de wedstrijd As Nancy-Lorraine en Feyenoord op 30 november 2006 zijn de CDA, PvdA en de VVD van mening dat er een aparte wet moet komen ter bestrijding van het voetbalvandalisme. Minister van Binnenlandse zaken Remkes geeft aan

⁵¹ Paragraaf 14° bijlage 1 Football Disorder Act 2000

⁵² J.G. Brouwer en A.E. Schilder, 2009, p. 99

⁵³ Zie de brief van het kabinet van 22 december 2006, *Kamerstukken II* 2006/07, 25 232, nr. 53
<www.minbzk.nl/onderwerpen/veiligheid/politie/voetbalvandalisme/kamerstukken?ActItemId=103714>

dat een voetbalwet ‘bespreekbaar’ is⁵⁴. Tevens ontstaat er vanuit de maatschappij de gedachte dat een voetbalwet een uitkomst kan zijn bij de bestrijding van de voetbalrellen. Mede door deze maatschappelijke druk en een wetsvoorstel van de CDA, PvdA en VVD dat eind 2007 wordt gepresenteerd, is de regering overtuigd van de noodzaak van een voetbalwet.

Op 28 april 2009 neemt de Tweede Kamer het wetsvoorstel aan: *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)*.

3.3.1 Bestuursrechtelijk

De Gemeentewet krijgt twee nieuwe bepalingen in de vorm van 172a en 172b GW. De bepalingen geven de burgemeester meer bevoegdheden om op te kunnen treden tegen verstoring van de openbare orde. 172a GW lid 1 bepaalt dat de burgemeester aan een persoon of een groep een bevel kan geven zodra er ernstige vrees is voor een verdere verstoring van de openbare orde. In het eerste geval kan dat bevel inhouden dat een persoon zich niet in een bepaalde omgeving van bepaalde objecten mag bevinden binnen de gemeente dan wel binnen bepaalde delen van de gemeente (sub a). Sub b zegt dat men niet op publiek toegankelijke plaatsen zonder redelijk doel zich met meer dan drie personen in groepsverband mag bevinden. De burgemeester kan ook nog een bevel geven aan supporters om zich op een bepaald tijdstip op een bepaalde plaats te melden in de eigen of een andere gemeente (sub c). Wanneer dat in een andere gemeente is, dient de burgemeester van die gemeente toestemming te verlenen (lid 2). Indien de officier van justitie een persoon een gedragsaanwijzing geeft als in 509hh lid 2 sub a Wetboek van Strafvordering kan de burgemeester deze persoon geen bevel geven voor hetzelfde gebied (lid 3). Het bevel geldt voor een door de burgemeester vast te leggen termijn van ten hoogste drie maanden en kan maximaal drie keer worden verlengd (lid 4). Het bevel kan ten nadele van de betrokkene worden gewijzigd door nieuwe feiten en omstandigheden (lid 5) en de burgemeester kan op aanvraag tijdelijk ontheffing verlenen (lid 6). Ten slotte kan het bevel worden gewijzigd ten gunste van de betrokkene door nieuwe

⁵⁴ <http://headlines.nos.nl/forum.php/list_messages/5289>

feiten en omstandigheden en wordt het bevel ingetrokken zodra het niet meer nodig is ter voorkoming van de openbare orde (lid 7).

Artikel 172b gaat over de verantwoordelijkheid van een meerderjarige die gezag draagt over een kind dat de leeftijd van twaalf jaren nog niet heeft bereikt. De burgemeester kan een bevel geven aan de gezagdrager wat inhoudt dat hij ervoor zorgt dat de minderjarige op bepaalde tijdstippen zich niet op bepaalde plaatsen bevindt. (lid 1). Dit bevel geldt voor een periode van maximaal drie maanden. Lid 3 biedt voor de burgemeester de mogelijkheid om ten hoogste twee andere personen aan te wijzen die samen met de gezagdrager het gezag over de minderjarige uitoefenen. Volgens lid 4, zijn het vijfde, zesde en zevende lid van 172a GW van overeenkomstige toepassing. Omdat artikel 172a en 172b GW worden toegevoegd aan 177 lid 2 GW is het onmogelijk voor de burgemeester om de politie te machtigen een bevel als in 172a en 172b GW te geven.

Verder is in het wetsvoorstel opgenomen dat artikel 122 van de Gemeentewet niet van toepassing is op de bepalingen van gemeentelijke verordeningen die voorzien in de bevoegdheid van de burgemeester om bevelen te geven ter handhaving van de openbare orde. In artikel 122 GW staat dat de bepalingen van gemeentelijke verordeningen in wier onderwerp door een wet, een algemene maatregel van bestuur of een provinciale verordening wordt voorzien, van rechtswege vervallen. Ter verduidelijking kunnen gemeentelijke verordeningen die de burgemeester de bevoegdheid verlenen om bevelen te geven ter handhaving van de openbare niet vervallen door een hogere regeling.

3.3.2 Strafvorderlijk en strafrechtelijk

Een aantal wijzigingen zal worden doorgevoerd in het Wetboek van Strafvordering. Voorlopige hechtenis zal voortaan kunnen worden opgelegd aan degene die zich schuldig maakt aan de nieuwe bepalingen 141a Sr en 184a Sr, omdat deze bepalingen worden toegevoegd aan artikel 67 lid 1 sub b Sv.

Er wordt een nieuwe titel IID (gedragsaanwijzing ter beëindiging van ernstige overlast) ingevoegd die bestaat uit artikel 509hh Sv. In lid 1 staat dat de officier van justitie bevoegd is de verdachte tegen wie ernstige bezwaren bestaan een gedragsaanwijzing te geven in geval van verdenking van een strafbaar feit:

- a. Waardoor de openbare orde, gelet op de aard van het strafbare feit of de samenhang met andere strafbare feiten, dan wel op de wijze waarop het strafbare feit is gepleegd, ernstig is verstoord en waarbij grote vrees voor herhaling bestaat, dan wel

- b. In verband waarmee vrees bestaat voor ernstig belastend gedrag van de verdachte jegens personen, dan wel
- c. In verband waarmee vrees bestaat voor gedrag van de verdachte dat herhaald gevaar voor goederen oplevert.

Lid 2 stelt dat de gedragsaanwijzing kan inhouden dat de verdachte wordt bevolen:

- a. Zich niet op te houden in een bepaald gebied,
- b. Zich te onthouden van contact met een bepaalde persoon of bepaalde personen,
- c. Zich op bepaalde tijdstippen te melden bij de daartoe aangewezen opsporingsambtenaar,
- d. Zich te doen begeleiden bij hulpverlening die van invloed kan zijn op het plegen van strafbare feiten door de verdachte.

De gedragsaanwijzing wordt schriftelijk en gemotiveerd bekend gemaakt aan de verdachte. Hierin wordt eveneens vermeld wat de datum van ingang is en voor welke periode de gedragsaanwijzing van kracht blijft (lid 3). In lid 4 staat dat de gedragsaanwijzing maximaal 90 dagen van kracht blijft, dan wel indien dit een kortere periode betreft, totdat het ter zake van het strafbare feit gewezen vonnis onherroepelijk is geworden. Wordt niet tijdig een onherroepelijk vonnis verkregen, dan kan de gedragsaanwijzing maximaal drie keer worden verlengd met een periode van maximaal 90 dagen. Verlenging is niet mogelijk indien tegen de verdachte geen vervolging is ingesteld. De rechter voor wie de verdachte gedagvaard is te verschijnen, kan de gedragsaanwijzing wijzigen. De rechter kan de gedragsaanwijzing opheffen indien hij van oordeel is dat niet of niet langer wordt voldaan aan de in het eerste lid gestelde voorwaarden voor het geven van de gedragsaanwijzing. Tegen de gedragsaanwijzing en de verlenging kan de verdachte in beroep gaan bij de rechtbank. Hij kan zich laten bijstaan door een raadsman (lid 5). Indien nieuwe feiten of omstandigheden zich voordoen kan de officier van justitie de gedragsaanwijzing wijzigen of intrekken (lid 6).

Aan het Wetboek van Strafrecht zullen twee artikelen worden toegevoegd. Op de eerste plaats wordt een nieuw artikel 141a ingevoegd. Hierin staat dat hij die opzettelijk gelegenheid, middelen of inlichtingen verschaft tot het plegen van geweld tegen personen of goederen wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste drie jaren of een geldboete van de vierde categorie.

Artikel 184a Sr bepaalt dat hij die opzettelijk handelt in strijd met een gedragsaanwijzing, gegeven krachtens artikel 509hh lid 1 sub b Sv, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie.

4. Beoordeling van de Nederlandse voetbalwet in het kader van de reeds aanwezige wet- en regelgeving en vergelijking met de Belgische en Engelse voetbalwet

4.1 Bestuursrechtelijk

De burgemeester heeft op basis van de nieuwe wetgeving de bevoegdheid om een gebiedsontzegging, een groepsverbod en een meldingsplicht op te leggen. In tegenstelling tot de OvJ kan de burgemeester geen contactverbod opleggen.

Vaak gaat voetbalvandalisme gepaard met samenscholing en hanggroepen. Met de bevoegdheid van de burgemeester om een groepsverbod op te leggen, kan zeker worden bijgedragen aan de bestrijding van voetbalvandalisme. Het samenscholingsverbod is momenteel opgenomen in de APV's van gemeenten, overtreding hiervan is in strafrechtelijke zin geen misdrijf, maar een overtreding in de zin van 154 GW. Doordat het verbod wordt opgenomen in de nieuwe voetbalwet krijgt de overtreding van dit verbod het etiket misdrijf. Het niet voldoen van een ambtelijk bevel is strafbaar op grond van 184 Sr. De burgemeester heeft dus naast de genoemde bevoegdheden in de Gemeentewet een extra bevoegdheid gekregen.

Naast het groepsverbod of samenscholingsverbod is het gebiedsverbod eveneens een middel om voetbalvandalen te bestrijden. Hierbij heeft de burgemeester een extra bevoegdheid vergeleken met de OvJ. Beiden kunnen ze de supporters verbieden te verblijven in bepaalde delen van de stad, maar de burgemeester kan ook nog een verbod uitvaardigen aan personen om zich maximaal drie maanden te bevinden in of in de omgeving van bepaalde objecten zoals een kroeg voor de voetbalsupporters of een voetbalstadion. In het geval van de oplegging van een stadionverbod is dit meestal niet relevant aangezien het stadion ligt in het gebied waarover een OvJ zijn gebiedsverbod heeft uitgesproken⁵⁵.

Wanneer sprake is van een verstoring welke gepaard gaat met een strafbaar feit, kan de beslissing van de burgemeester om een bevel te geven, echter samenlopen met een bevoegdheid van de OvJ. Vandaar dat 172a lid 3 GW bepaalt dat de burgemeester geen gebieds- of groepsverbod op mag leggen als de OvJ voor dat bepaalde gebied een verbod heeft uitgevaardigd. Er is een eenvoudige manier om deze wet te ontwijken, omdat de burgemeester ook gedragsaanwijzingen kan geven op grond van de APV. De wetgever heeft hier in eerste instantie rekening mee willen houden. De bedoeling was aanvankelijk dat de voetbalwet groepsgewijze verstoring van de openbare orde zou reguleren en dat met de APV

⁵⁵ J.G. Brouwer en A.E. Schilder, 2009, p. 97

voornamelijk de nadruk werd gelegd op individuele verstoringen. Door toedoen van de Tweede Kamer is echter ook in het wetsvoorstel de individuele verstoring opgenomen, waardoor de burgemeester in zijn bevoegdheden zal botsen met de OvJ. De Tweede Kamer wil vervolgens dat er een conflictregel wordt opgenomen waarin staat dat artikel 122 GW buiten toepassing dient te blijven, waardoor een door de burgemeester gemaakte verordening niet kan komen te vervallen door een hogere regeling. Dat heeft als gevolg dat een burgemeester volledig autonoom de gedragsaanwijzingen kan geven aan de supporters. Hij krijgt op deze manier enorm veel vrijheid⁵⁶.

De burgemeester heeft al enige jaren de mogelijkheid om een stadionomgevingsverbod in combinatie met een stadionverbod op te leggen aan supporters en om een gebiedsontzegging te bevelen, beiden op basis van de APV. Nu heeft de burgemeester grond van 172a lid 1 sub c tevens de mogelijkheid om een meldingsplicht op te leggen. Dit houdt in dat een gebiedsverbod, stadionverbod en meldingsplicht allemaal tegelijk kunnen worden opgelegd. Voorheen was dit onmogelijk voor een burgemeester. De reden hiervoor is dat de gemeenteraad niet de mogelijkheid had om een meldingsplicht in de APV te regelen, omdat dit dan strijd zou opleveren met de grondwettelijke beperkingen. Een lagere regeling als een APV mag nooit in strijd zijn met een grondrecht. Een in een APV opgenomen meldplicht zou dan een beperking van het recht op bewegingsvrijheid zijn als in artikel 15 Grondwet. Ook is er strijd met het grondrecht eerbiediging en bescherming van de persoonlijke levenssfeer, neergelegd in artikel 10 Grondwet. Wanneer iemand zich tijdens elke wedstrijddag moet melden op het politiebureau is men zeer beperkt om op die dag iets te ondernemen met familie of vrienden⁵⁷.

Door het opnemen van individuele verstoring is het de vraag wanneer aan een individu een gebiedsverbod met een daaraan gekoppelde meldingsplicht kan worden opgelegd. Zou dit bijvoorbeeld ook gelden voor een straatmuzikant die zonder vergunning op zijn gitaar speelt? En wat verstaat men onder verstoring van de openbare orde⁵⁸? ‘Wanneer iemand zich zodanig gedraagt of anderen tot zodanig gedrag brengt, dat de gang van het maatschappelijk leven op een bepaalde plaats naar de omstandigheden abnormaal wordt, dan verstoort hij de openbare orde⁵⁹’. Bij het voorbeeld van de muzikant moet worden gekeken naar de omstandigheden van het geval. Wanneer hij constant bedelt om geld en voor veel geluidsoverlast zorgt, is er eerder sprake van verstoring van de openbare orde.

⁵⁶ J.G. Brouwer en A.E. Schilder, 2009, p. 96

⁵⁷ J.G. Brouwer en A.E. Schilder, 2009, p. 97

⁵⁸ *Kamerstukken I* 2009/10, 31467, nr. D

⁵⁹ HR 30 januari 2007, NJ 2007, 96

In beginsel telt een opgelegd stadionverbod door de burgemeester voor een periode van drie maanden en deze kan volgens de nieuwe wet tot driemaal worden verlengd. In eerste instantie is het niet helemaal duidelijk wat een goede reden zou kunnen zijn om deze termijn te verlengen aangezien de supporter niet in staat is om zich aan een strafbaar feit in en rondom het stadion te vergrijpen omdat hij zich meestal ook moet melden op een bepaalde plaats tijdens de wedstrijd. Dit komt omdat de meldingsplicht betrekking heeft op de wedstrijden die thuis gespeeld worden, dus in het eigen stadion. Een supporter die in de eigen gemeente een strafbaar feit pleegt, kan de week erna wel de uitwedstrijd in een ander stadion in een andere gemeente bijwonen. De grootste mogelijkheid tot verlenging van de termijn van drie maanden is dan ook gelegen in het feit dat de supporter zich misdraagt tijdens de wedstrijd in een andere gemeente. Deze problematiek wordt ook wel aangeduid als de begrensde meldingsplicht. Stel dat een supporter van Feyenoord zich zou bezondigen aan een strafbaar feit tijdens de wedstrijd in het stadion de Kuip in Rotterdam. De burgemeester van Rotterdam kan hem dan een meldingsplicht opleggen, zodat hij zich drie maanden lang tijdens de thuiswedstrijden van Feyenoord moet melden op het politiebureau. Dit zou in Rotterdam kunnen zijn, maar als de supporter in Tilburg woonachtig is, kan dit ook op het politiebureau in Tilburg. De meldingsplicht kan ook worden gecombineerd met een stadionverbod betreffende de Kuip. Zelfs wanneer de burgemeester van Rotterdam bijna zeker weet dat de supporter zich de week erna in een uitwedstrijd in het Willem II-stadion in Tilburg schuldig zal maken aan een strafbaar feit, kan de burgemeester van Rotterdam geen meldingsplicht opleggen. Dit zal de burgemeester van Tilburg moeten doen, maar dat is dan in strijd met de wettelijke eis van herhaaldelijke verstoring van de openbare orde. De supporter komt waarschijnlijk maar één keer per jaar in Tilburg waardoor er geen sprake kan zijn van een herhaaldelijke verstoring in Tilburg. Het komt erop neer dat een burgemeester niets kan doen tegen de voetbalvandalen die een uitwedstrijd willen bezoeken, terwijl vaak de bezoekende supporters de oorzaak zijn van het ontstaan van rellen. Geconcludeerd kan worden dat de bevoegdheid van de burgemeester om een meldplicht op te leggen niet effectief is. In een dergelijk geval heeft de OvJ de bevoegdheid om de supporter een meldingsplicht op te leggen in het geval er zich een strafbaar feit heeft voorgedaan waardoor de openbare orde ernstig is verstoord en er een grote vrees bestaat dat de verdachte opnieuw in een ander deel van het land de openbare orde ernstig gaat verstoren. Er geldt namelijk geen territoriale begrenzing voor de OvJ zoals dat wel het geval is bij een burgemeester. Een nieuw probleem dat met deze oplossing naar boven komt, is het feit dat een OvJ zich nu gaat bezig houden met de handhaving van de openbare orde. Deze handhaving is echter nooit een taak geweest van de

OvJ en zou een geheel nieuw aspect toevoegen aan ons huidige rechtssysteem. Dit zal niet de bedoeling zijn geweest van de wetgever. Een eenvoudige en voor de hand liggende oplossing bestaat hierin dat de burgemeester een bijzondere bevoegdheid krijgt toebedeeld om ook een meldingsplicht op te kunnen leggen aan een supporter tijdens uitwedstrijden van de voetbalclub. De vraag is dan of een burgemeester van een andere gemeente zich niet bezwaard zal voelen als een andere burgemeester zich bezig gaat houden met zijn gemeente. Waarschijnlijk zal dit wel meevallen. De burgemeester zou een plicht op kunnen leggen aan de inwoner van de eigen gemeente om zich tijdens een wedstrijd in een andere gemeente te melden op een politiebureau in diezelfde gemeente⁶⁰. Een ander punt dat van belang is in dit perspectief, is dat het democratisch beter te verantwoorden is wanneer een burgemeester deze bevoegdheid zou krijgen in plaats van de OvJ. De gemeenteraad kan een burgemeester vragen verantwoording af te leggen over zijn genomen besluiten, terwijl zij dit niet kunnen bij de beslissing van een OvJ⁶¹.

4.2 Strafrechtelijk en strafvorderlijk

De meest ingrijpende strafrechtelijke wijziging die gepaard gaat met de nieuwe voetbalwet is waarschijnlijk die van 141a Sr. Bij amendement is deze maatregel in het wetsvoorstel ondergebracht door de Tweede Kamer. Met deze bepaling heeft de wetgever een bijzondere strafbaarstelling van de voorbereiding in willen voeren, wat blijkt uit de parlementaire behandeling⁶². Artikel 141a Sr lijkt enigszins op artikel 48 Sr waarin de medeplichtigheid is neergelegd. Het verschil tussen beiden is dat er bij 141a Sr niet daadwerkelijk feitelijk geweld hoeft plaats te vinden om strafbaar te kunnen worden gesteld.

Artikel 141a Sr betreft de strafbaarstelling van gedragingen in de voorfase van het strafproces. Om te bezien welke plaats dit nieuwe artikel zal innemen binnen de voorfase is het nodig om de hoofdlijnen binnen het bestaande stelsel uiteen te zetten. In de eerste plaats is er de algemene strafbaarstelling van voorbereidingshandeling weggelegd in artikel 46 Sr. Voorbereiding is strafbaar bij een misdrijf waar een gevangenisstraf van acht jaar of meer op staat en er is sprake van voorbereiding wanneer de dader opzettelijk voorwerpen, stoffen, informatiedragers, ruimten of vervoermiddelen tot het begaan van een misdrijf verwerft, vervaardigt, invoert, doorvoert, uitvoert of voorhanden heeft. Het maximum van de hoofdstraf

⁶⁰ J.G. Brouwer en A.E. Schilder, 2009, p. 100

⁶¹ J.G. Brouwer en A.E. Schilder, 2009, p. 98

⁶² Vgl. de toelichting op het amendement, *Kamerstukken II* 2008/2009, 31 467, nr.23

op het misdrijf gesteld wordt bij voorbereiding met de helft verminderd. Ten tweede is er een algemene strafbaarstelling te vinden in 46a Sr die een poging tot uitlokking van een ander om een misdrijf te begaan strafbaar stelt. De hoogte van de straf is hier afhankelijk van de hoogte van de straf van het misdrijf dat wordt uitgelokt. Uitlokking kan ook worden gezien als een soort voorbereiding van een misdrijf, omdat de dader probeert de derde aan te zetten tot een misdrijf. Uit de strafbaarstelling van beide artikelen blijkt dat mislukte uitlokking wordt gezien als een zwaardere vorm van voorbereiding. In tegenstelling tot 46 Sr is 46a Sr strafbaar bij elk misdrijf en kan een hogere straf worden opgelegd.

Hiernaast is in artikel 96 lid 1 samenspanning voor misdrijven tegen de veiligheid van de staat (92 t/m 95 Sr) strafbaar gesteld met een gevangenisstraf van ten hoogste tien jaren of een geldboete van de vijfde categorie en is in lid 2 Sr opgenomen dat aan iemand dezelfde straf wordt opgelegd wanneer die persoon oogmerk heeft deze misdrijven voor te bereiden of te bevorderen. Het gaat hierbij dan om het trachten gelegenheid, middelen of inlichtingen tot het misdrijf te verschaffen. Hierbij is niet vereist dat gepoogd is die ander tot het misdrijf aan te zetten. Door de invoering van de Wet terroristische misdrijven in 2004 is de reikwijdte van 96 Sr nog eens uitgebreid. Samenspanning tot het begaan van een terroristisch misdrijf, waar bij voltooiing een levenslange gevangenisstraf op kan staan, is strafbaar gesteld met een gevangenisstraf van ten hoogste tien jaren of een geldboete van de vijfde categorie (176b lid 1 Sr). Artikel 96 lid 2 Sr is van overeenkomstige toepassing (176b lid 2 Sr).

Ten slotte zal er binnenkort een artikel 134a Sr worden toegevoegd waarin staat dat iemand die zichzelf of een ander opzettelijk gelegenheid, middelen of inlichtingen verschaft of tracht te verschaffen tot het plegen van een terroristisch misdrijf dan wel een misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf, dan wel zich kennis of vaardigheden daartoe verwerft of een ander bijbrengt, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste acht jaren of geldboete van de vijfde categorie. Deze bepaling wordt ingevoerd naar aanleiding van artikel 7 van het Europees verdrag ter voorkoming van terrorisme waarin de verdragspartijen een verplichting wordt opgelegd om ‘training voor terrorisme’ in de nationale wetgeving strafbaar te stellen⁶³.

Nu het wettelijk stelsel uiteen is gezet, bekijken we hoe 141a Sr binnen dit strafrechtelijk kader past en wat de inconsistenties zijn.

Het artikel komt voor een groot deel overeen met de bepalingen 134a Sr en 96 lid 2 Sr. Allen betreffen de strafbaarstelling van het opzettelijk gelegenheid, middelen of inlichtingen

⁶³ B.F. Keulen, *Over voetbal, voorbereiding en samenspanning*, NJB 2009, p. 1481 e.v.

verschaffen. Het verschil is dat de bepaling in de voetbalwet, puur grammaticaal gezien, een veel grotere reikwijdte heeft. Het is namelijk zo dat iedereen die opzettelijk gelegenheid, middelen of inlichtingen verschaft tot het plegen van geweld tegen personen of goederen strafbaar wordt.

Omdat 141a Sr is ingevoegd na het artikel 141 Sr, kan men veronderstellen dat de strafbare handelingen in 141a Sr betrekking hebben op de openlijke geweldpleging. De essentiële bestanddelen ‘openlijk’ en ‘in vereniging’ zijn niet opgenomen in het nieuwe artikel. Uit amendementen betreffende het wetsvoorstel bleek echter dat een aantal Kamerleden dit wel voor ogen had. Uiteindelijk is er toch voor gekozen de bepaling heel ruim te laten. Dit heeft als consequentie dat door de grammaticale uitleg kan worden betoogd dat opzettelijk gelegenheid, middelen of inlichtingen verschaffen van toepassing is op alle geweldsdelicten. Er kan hier onderscheid worden gemaakt tussen geweldsdelicten met een hoger of lager strafmaximum dan de openlijke geweldpleging. In het geval van een hoger strafmaximum lijkt er geen probleem te zijn. Moord (289 Sr) en zedendelicten gaan gepaard met geweld en dus kan iemand die zich in verband met dusdanige delicten schuldig maakt aan 141a Sr, worden bestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste 3 jaren of een geldboete van de vierde categorie. Problematischer lijkt het te worden wanneer iemand zich schuldig maakt aan mishandeling (300 Sr) of zaaksbeschadiging (350 Sr) waarvoor respectievelijk drie jaren en twee jaren gevangenisstraf als maximale straf staan. Dit is gelijk of lager dan de maximale straf die voor 141a Sr staat, waardoor het opzettelijk verschaffen van gelegenheid, inlichtingen of mededelingen tot een misdrijf zwaarder kan worden bestraft dan het plegen van het misdrijf zelf. Dit kan worden gezien als een wettelijke inconsistentie⁶⁴.

Een ander punt is dat 141a Sr zich alleen richt op geweldsdelicten. Voetbalhooligans maken zich naast geweldsdelicten ook schuldig aan delicten als diefstal en valsemunterij waar een veel hogere maximumstraf op staat dan bijvoorbeeld zaaksbeschadiging. Zou de nieuwe voetbalwet hier in de zin van 141a Sr niet ook op toe moeten zien, zodat het opzettelijk middelen verschaffen tot het plegen van diefstal ook strafbaar wordt gesteld?

Verder is onduidelijk aan 141a Sr, aan wie de gelegenheid, middelen of inlichtingen opzettelijk worden verschaft. In tegenstelling tot artikel 134a Sr en 96 lid 2 Sr, waarin staat ‘zich of een ander verschaffen’, is dit niet opgenomen in de bepaling. Vraag is of het dan ook gaat om het verschaffen aan zichzelf, of alleen aan een ander. Als men naar het amendement kijkt, blijkt dat het gaat om communicatie-uitwisseling, bijvoorbeeld in de vorm van sms-

⁶⁴ B.F. Keulen, *Over voetbal, voorbereiding en samenspanning*, NJB 2009, p. 1481 e.v.

berichten, internetcontacten en telefoongesprekken⁶⁵. Op deze manier sluit het nauw aan bij een poging om een ander te bewegen tot het begaan van een misdrijf door het verschaffen van gelegenheid, middelen of inlichtingen (46a Sr). 141a Sr stelt echter niet dat je de ander moet bewegen tot het begaan van een misdrijf. Het enkel verschaffen aan een ander is voldoende voor strafbaarstelling. Dit geldt dus ook wanneer iemand al van plan was een misdrijf te begaan. Er is dan sprake van een strafbare mislukte medeplichtigheid op grond van 141a Sr. De mislukte medeplichtigheid is opnieuw alleen van toepassing op geweldsdelicten.

Een volgende inconsistentie doet zich voor wanneer wordt gekeken naar de verhouding met 46 Sr. Bij ernstige geweldsdelicten zoals moord en zware mishandeling (302 Sr) vindt de toepassing plaats van beide artikelen. Wanneer iemand een pistool in bezit krijgt met als doel iemand ermee te vermoorden is hij strafbaar op grond van voorbereiding van een misdrijf (46 Sr), wanneer je het pistool aan een ander verschaft met het oog op een door hem voorgenomen moord ben je ook strafbaar (141a Sr). De inconsistentie is er ten eerste wanneer er een licht geweldsdelict plaatsvindt. 46 Sr stelt dat voorbereiding slechts strafbaar is bij een geweldsdelict waar een gevangenisstraf van acht jaar of meer op staat. Stel dat iemand een stuk hout meeneemt om iemand te mishandelen op grond van 300 Sr. Hij is dan niet strafbaar (46 Sr), want er staat geen acht jaar gevangenisstraf op (lichte) mishandeling. Wanneer iemand dit stuk hout aan een ander geeft met het oog op mishandeling door deze andere persoon, is hij wel strafbaar op grond van 141a Sr. In de praktijk is het echter lastig te bewijzen dat een stuk hout aan iemand geven per definitie de voorbereiding is voor geweld. Met de bepaling is dan ook voornamelijk bedoeld het bestraffen van het verschaffen van inlichtingen en gelegenheid die ertoe leiden dat er op bepaalde plaatsen en tijdstippen wordt afgesproken door hooligans⁶⁶.

De laatste inconsistentie betreft 141a Sr ontstaat wanneer sprake is van een zwaar misdrijf waar geen geweld bij komt kijken zoals valsemunterij (208 Sr). Voorbereiding is dan wel strafbaar, maar de mislukte medeplichtigheid niet.

De waardering van consistentie is van belang voor de bepaling 141a Sr, maar is in dit geval niet doorslaggevend. Er zijn ook andere belangen die een rol spelen bij de vraag of de bepaling positief of negatief gewaardeerd moet worden. Een positieve rol kan dit artikel hebben, omdat door de uiteenzetting van 141a Sr er nagedacht wordt over het grotere geheel van systematiek van strafbare bepalingen in de voorfase. Wellicht is het voor de wetgever een

⁶⁵ Vgl. de toelichting op het amendement, *Kamerstukken II* 2008/2009, 31 467, nr.23

⁶⁶ *Kamerstukken I* 2009/10, 31467, nr. E

idee om het systeem van strafbare gedragingen in de voorfase van een misdrijf nader te bestuderen en zonodig te herstructureren.

Een andere nieuwe bepaling in de voetbalwet is die van 509hh Sv. Hierin staan een heel aantal bevoegdheden opgesomd voor de Officier van Justitie die gedragsaanwijzingen kan geven aan personen. Deze bevoegdheid heeft de officier op grond van lid 1 wanneer er ernstige bezwaren bestaan in geval van verdenking van een strafbaar feit waardoor de openbare orde, gelet op de aard van het strafbare feit of de samenhang met andere strafbare feiten, dan wel de wijze waarop het strafbare feit is gepleegd, ernstig is verstoord, en waarbij grote vrees voor herhaling bestaat (sub a), dan wel in verband waarmee vrees bestaat voor ernstig belastend gedrag van de verdachte jegens personen (sub b), dan wel in verband waarmee vrees bestaat voor gedrag van de verdachte dat herhaald gevaar voor goederen oplevert (sub c). De gedragsaanwijzing kan inhouden dat aan een verdachte een gebiedsaanwijzing, een meldingsplicht, of een verplichting om geen contact meer met bepaalde personen te mogen hebben, opgelegd wordt. Ook kan het zo zijn dat hij een aanwijzing krijgt om zich te doen begeleiden bij hulpverlening die van invloed kan zijn op het plegen van strafbare feiten (lid 2). De achterliggende gedachte voor een dergelijk contactverbod is dat voetbalhooligans zich meestal groepsgewijs schuldig maken aan strafbare feiten, vaak ook in georganiseerd verband. Een probleem hierbij is dat het heel moeilijk wordt om erop toe te zien dat het contactverbod wordt nageleefd. Dikwijls spreken hooligans, veelal anoniem op internet met elkaar af om ergens te knokken. Voor de politie is het dan haast onmogelijk om deze communicatie te achterhalen en zo in te grijpen in voorbereidingen voor georganiseerde misdrijven⁶⁷.

Wanneer men een gedragsaanwijzing van de OvJ op grond van 509hh lid 1 Sv opzettelijk niet opvolgt, leidt dit tot het niet voldoen aan een ambtelijk bevel (184 Sr). Hier staat een gevangenisstraf op van maximaal drie maanden of een geldboete van de tweede categorie⁶⁸. Opzettelijk handelen in strijd met een gedragsaanwijzing van de OvJ op basis van 509hh lid 1 sub b Sv is een strafbaar feit waar voorlopige hechtenis voor mogelijk is. Dit blijkt uit het nieuwe artikel 184a Sr en de toevoeging van dit artikel aan 67 Sv. Hiernaast moet er ook een grond zijn voor voorlopige hechtenis (67a Sv). Een mogelijke grond in dit geval is te vinden in lid 2 onderdeel 2. Hierin staat dat er ernstig rekening moet worden gehouden dat de verdachte een misdrijf zal begaan waardoor de gezondheid of veiligheid van personen in

⁶⁷ J.G. Brouwer en A.E. Schilder, 2009, p. 96

⁶⁸ Memorie van toelichting, *Kamerstukken II* 2008/2009, 31 467, nr.3

gevaar kan komen⁶⁹. Een overtreding van 184a Sr kan worden bestraft met een gevangenisstraf van een jaar of een geldboete van de derde categorie.

Er zijn naast de bepaling van 509hh Sv nog andere vergelijkbare mogelijkheden om een aanwijzing te geven aan een verdachte. Dit kan ook op grond van de Wet OM-afdoening. De strafbeschikking is een definitieve en buitengerechtelijke afdoening. De gedragsaanwijzing uit 509hh Sv heeft een ander karakter. Deze wordt gegeven vooruitlopend op het oordeel van de strafrechter⁷⁰. Het voordeel van de bepaling in de voetbalwet is dat de OvJ eenzijdig tot het opleggen van een maatregel kan overgaan. Bij een strafbeschikking volgens de Wet OM-afdoening zal de verdachte moeten verklaren bereid te zijn aan de gedragsaanwijzing, het gedrag van de verdachte betreffend (257a lid 3 sub e), te voldoen.

4.3 Vergelijking met België

De wet- en regelgeving in België op het gebied van bestrijding van voetbalgeweld was met de invoering van de voetbalwet in 1999 al in een verder gevorderd stadium dan Nederland. Omdat deze al bijna tien jaar in werking is, kan een duidelijk beeld worden gevormd van het effect dat deze wet heeft gehad in België. Nederland en België vertonen redelijk wat overeenkomsten op het gebied van rechtssysteem en voetbalcultuur, beiden kennen civil law. Naar verwachting zal België wereldwijd in ieder geval het dichtst in de buurt komen van Nederland bij een vergelijking met een ander land. Er kan worden verwacht dat het effect dat de Belgische voetbalwet heeft gehad op het voetbalgeweld in België, voor een deel ook in Nederland hetzelfde effect zal hebben. De Belgische voetbalwet is al uiteengezet in hoofdstuk 3. Nu zal kort de feitelijke situatie in België worden weergegeven na de invoering in 1999. Daarna zal deze op Nederland worden betrokken.

De organisatie lijkt in beide landen ongeveer hetzelfde. In Nederland kent men het lokale plan van aanpak dat is uiteengezet in het beleidskader. Tussen de betrokken partijen (BVO, politie, OM en gemeente) worden duidelijke afspraken gemaakt. In België echter moet de organisator een overeenkomst sluiten met de hulpdiensten en de bestuurlijke en politieke overheden⁷¹. De verantwoordelijkheid ligt hier meer bij de organisator dan in Nederland. In de praktijk zal de organisatie veel op elkaar lijken, alles rondom de voetbalwedstrijd wordt gecoördineerd door de betrokken partijen.

⁶⁹ Memorie van toelichting, *Kamerstukken II* 2008/2009, 31 467, nr.3

⁷⁰ Memorie van toelichting, *Kamerstukken II* 2008/2009, 31 467, nr.3

⁷¹ Artikel 5 Wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden

In Nederland bestaat voor de invoering van de voetbalwet al een aantal maatregelen om te trachten het voetbalgeweld tegen te gaan. Op bestuursrechtelijk gebied zijn dat de handhavingbevoegdheden van de burgemeester en het stadionomgevingsverbod. Verder kan er een civielrechtelijk stadionverbod worden opgelegd met meldplicht. Een overtreding hiervan kan worden gestraft met een geldboete van maximaal € 2000,- per overtreding. Tenslotte zijn er op basis van het wetboek van strafrecht en strafvordering mogelijkheden om misdrijven die worden gepleegd tijdens een voetbalwedstrijd tegen te gaan en te bestraffen. De nieuwe maatregelen uit de Nederlandse voetbalwet zijn het bevel tot gebiedsverbod, groepsverbod en meldplicht voor een periode van drie maanden die kunnen worden gegeven door de burgemeester. Dit kan drie keer worden verlengd met drie maanden. Verder heeft de OvJ de bevoegdheid gekregen een gedragsaanwijzing te geven aan iemand die verdacht wordt van het plegen van een strafbaar feit, waardoor vrees ontstaat dat verdachte gevaar oplevert voor de openbare orde, andere personen of goederen. Wanneer er geen voortijdig onherroepelijk vonnis voor het strafbare feit door de rechter wordt uitgesproken, kan aan de verdachte voor een periode van minimaal 90 dagen een gebiedsverbod, groepsverbod, meldingsplicht of hulpverlening worden opgelegd. Deze kan met drie keer 90 dagen worden verlengd zolang er geen onherroepelijk vonnis is gewezen. Een gevangenisstraf van maximaal een jaar kan worden opgelegd wanneer de verdachte zich niet houdt aan de gedragsaanwijzing die aan hem is gegeven, omdat er vrees bestaat voor ernstig belastend gedrag van de verdachte jegens personen.

Ten slotte is de samenspanning tot het plegen van geweld tegen personen of goederen strafbaar gesteld met een gevangenisstraf van ten hoogste drie jaar of een geldboete van de derde categorie.

In België kent men het stadionverbod en het perimeterverbod. Deze zijn gelijk te stellen aan het Nederlandse civielrechtelijke stadionverbod en het stadionomgevingsverbod. Het overtreden van een stadionverbod of perimeterverbod kan worden bestraft met een geldboete tot maximaal € 5000,- en/of een stadionverbod (eventueel gepaard met een perimeterverbod) tot maximaal vijf jaar. In Nederland is de maximale hoogte van de geldboete bij een overtreding van een civielrechtelijk stadionverbod lager. De boete kan na de derde overtreding van het verbod maximaal € 2000,- zijn. De termijn van het verbod kan in Nederland telkens worden verlengd wanneer de supporter zijn verplichtingen niet nakomt.

In België kan net als in Nederland een meldingsplicht worden gekoppeld aan het stadion- of perimeterverbod. Deze heeft in België een maximale duur van drie maanden. Niet-nakoming wordt bestraft met een verlenging van een maand en een geldboete van € 500,-. In Nederland

geldt in eerste instantie dat een meldplicht drie maanden duurt na een bevel van de burgemeester (172a GW). Deze kan de termijn nog eens drie keer verlengen met drie maanden. Bij niet-nakoming van de meldplicht kan de rechter een geldboete opleggen. De OvJ kan een meldplicht van 90 dagen als gedragsaanwijzing geven en kan deze drie keer met 90 dagen verlengen. Wanneer de meldplicht is opgelegd omdat er vrees bestaat voor ernstig belastend gedrag van verdachte jegens personen en de verdachte zich niet houdt aan de meldplicht, kan aan hem een jaar gevangenisstraf of een geldboete van de derde categorie worden opgelegd (184a Sr). Nederland en België hebben op dit gebied nagenoeg dezelfde wet- en regelgeving.

De Belgische voetbalwet kent het verbod voor een supporter om naar het buitenland af te reizen voor een wedstrijd of toernooi indien hij een stadionverbod heeft van twee jaar of meer. Het verbod om het eigen grondgebied te verlaten kent dezelfde duur als die van het stadionverbod. Om naleving te controleren kan aan de supporter een meldingsplicht worden opgelegd. In Nederland is dit niet uitdrukkelijk geregeld in de wet- of regelgeving. Eerder is vermeld dat de burgemeester slechts een meldingsplicht op kan leggen voor de wedstrijden die worden gespeeld in de eigen gemeente. Wel is het zo dat de OvJ door de nieuwe wetgeving (509hh lid 2 sub c Sv), aan een civielrechtelijk stadionverbod een bestuursrechtelijke meldingsplicht kan koppelen. De duur van deze meldingsplicht is echter korter dan in België. De maximale duur na eventuele verlenging is 360 dagen.

Ten slotte kent de Belgische wet een strafbepaling voor een minderjarige boven de veertien jaar. Een stadionverbod van drie maanden tot vijf jaar kan worden opgelegd indien de minderjarige zich schuldig maakt aan een feit die het verloop van de wedstrijd kan verstoren (art 19 t/m 23ter). In Nederland zijn er richtlijnen voor de lengte van een stadionverbod. In het geval er sprake is van een jeugdige dader zal de duur van het verbod aanzienlijk korter zijn dan wanneer deze aan een meerderjarige wordt opgelegd. Het nieuwe 172b GW maakt het voor de burgemeester mogelijk om degene die het gezag uitoefent over een minderjarige die de leeftijd van twaalf jaren nog niet heeft bereikt, een bevel te geven zorg te dragen dat minderjarige zich niet in een bepaald gebied bevindt en na 8 uur 's avonds en 6 uur 's ochtends, zich niet zonder wettelijk vertegenwoordiger in het openbaar mag bevinden. In België is dus een langer stadionverbod mogelijk voor een minderjarige vanaf 14 jaar. In Nederland heeft de burgemeester een extra bevoegdheid om kinderen onder de twaalf jaar van de straat te houden. In beide landen wordt opgetreden met betrekking tot de (toekomstige) jeugdige hooligans.

Wat betreft de wet- en regelgeving op het gebied van voetbalvandalisme wijken België en Nederland niet veel van elkaar af. Omdat de landen in andere opzichten ook voor een groot deel overeenkomen ligt het in de lijn der verwachting dat de ontwikkelingen op het gebied van voetbalgeweld- en vandalisme in Nederland ongeveer hetzelfde zullen zijn als in België. Om deze ontwikkeling in België in kaart te kunnen brengen, zullen er statistische cijfers nodig zijn vanaf het begin van de invoering van de voetbalwet tot aan nu. Deze cijfers worden in kaart gebracht door de voetbalcel, een orgaan dat in opdracht van Binnenlandse Zaken het voetbalgeweld moet aanpakken. Gekeken naar het aantal genomen beslissingen op basis van de voetbalwet, ziet men een aanzienlijke stijging vanaf de invoering van de Belgische voetbalwet in 1999 tot aan 2008. In 1999 waren er 164 beslissingen, in 2008 maar liefst 1344. Deze beslissingen kunnen worden opgedeeld in vrijspraken, stadionverboden en geldboetes. In de loop der jaren is er steeds een toename te zien van het aantal opgelegde stadionverboden. In het jaar van de invoering van de voetbalwet werden er 164 stadionverboden opgelegd. Vooral na 2002 is er een explosieve stijging te zien. In 2008 werd aan 1170 supporters een verbod opgelegd. Ook het totaalbedrag aan boetes kent een stijging. In 1999 bedroeg dat € 149.000,-, in 2008 was dat € 480.000,-. Wanneer men kijkt naar het aantal ingezette politieambtenaren tijdens voetbalwedstrijden ziet men dat vanaf 1991 tot aan 2000 sprake is van een stijging. In 2000 waren ongeveer 50.000 manschappen ingezet in de Belgische eerste klasse. Hierna is er sprake van een daling. In het seizoen 2008/2009 waren nog maar 22.000 ambtenaren actief.

Het aantal incidenten is vanaf de invoering van de voetbalwet licht vermeerderd. Dit hoeft echter niet te betekenen dat er feitelijk meer sprake is van vandalisme en geweld. Minister van Binnenlandse zaken Guido de Padt zegt hierover het volgende: 'Het aantal incidenten is voor een groot deel een logisch gevolg van de steeds uniformer wordende politiek van nultolerantie op basis van de voetbalwet en de professionalisering van de politiediensten in deze problematiek. Wat betreft het echte hooliganisme, dienen de cijfers van het fysiek geweld bekeken te worden'. Kijkende naar het type delicten dat onder deze incidenten valt, wordt duidelijk dat vooral gaat om delicten als verbaal geweld, vuurwerk afsteken, negeren richtlijnen politie en stewards en het gooien van voorwerpen. Bij de geweldsdelicten en vandalisme ziet men vanaf 2004 een sterke afname. Dit geldt eveneens voor drugs- en wapendelicten. Ter illustratie: In het seizoen 2003/2004 werden 330 zware delicten gepleegd, in 2007/2008 slechts 92 en in 2008/2009 138. Ten slotte concludeert de Minister van

Binnenlandse zaken dat de supporters in de stadions steeds meer goede sfeer brengen en dat de jeugd sfeergroepen verkiest boven hooliganisme⁷².

In België lijkt de voetbalwet een positieve uitwerking te hebben gehad op de bestrijding van voetbalgeweld. Dit is een sterke indicatie dat een voetbalwet in Nederland tot hetzelfde gewenste effect zal leiden als dat de invoering van de wet in België.

4.4 Vergelijking met Engeland

In hoofdstuk 3 is al uiteengezet dat de wet- en regelgeving ter bestrijding van voetbalgeweld in Engeland is opgebouwd uit verschillende Acts. In de loop der jaren is er steeds meer aanvullende en aangescherpte wetgeving bijgekomen. Naar aanleiding van rellen tijdens voetbalwedstrijden van Nederlandse clubs in de 21^{ste} eeuw werd door de KNVB en de media steeds vaker geopperd dat er in Nederland een speciale voetbalwet moest komen. Vaak werd er gerefereerd aan de Engelse voetbalwet, omdat men er vanuit ging dat die wet effectief was in de bestrijding van voetbalgeweld. De Engelse wet is voor Nederland een grote inspiratiebron geweest voor het opstellen van de eigen voetbalwetgeving. We zullen in het kort de belangrijkste elementen van de Engelse wetgeving doorlopen en vergelijken met de Nederlandse. Vervolgens zal worden gezien in hoeverre de Engelse wet daadwerkelijk een positieve invloed heeft gehad op het voetbalgeweld en tenslotte kijken of het mogelijk is een parallel te trekken tussen beide landen, zodat de cijfers van Engeland ook op Nederland te betrekken zijn.

In Engeland heeft men meer mogelijkheden voor wat betreft het stadionverbod. Op grond van Football Offences en Disorder Act van 1999 kan de Engelse rechter een internationaal stadionverbod opleggen. De hooligan moet vijf dagen voor aanvang van een wedstrijd of toernooi in het buitenland zijn paspoort inleveren en moet zich melden op het politiebureau. De duur van een nationaal en internationaal stadionverbod kan maximaal vijf jaar zijn wanneer de hooligan niet wordt veroordeeld tot gevangenisstraf en maximaal tien jaar wanneer een onmiddellijke gevangenisstraf wordt opgelegd. Vergeleken met Nederland bestaan er meer mogelijkheden. Zoals eerder gezien, is de maximale periode van het internationale stadionverbod in Nederland één jaar wanneer de OvJ een meldingsplicht koppelt aan het civielrechtelijke stadionverbod. Een nationaal stadionverbod kan worden opgelegd voor 240 maanden bij een dodelijk misdrijf. Bij andere misdrijven geldt een

⁷² Minister van Binnenlandse zaken, *Ontwerp persbericht cijfers 2008/2009*, 3 juli 2009

maximaal verbod van 5 jaar⁷³. Een overtreding van de meldingsplicht kan in Engeland worden bestraft met zes maanden gevangenisstraf of een geldboete van £ 5000,-⁷⁴. Een groot verschil met Nederland is er op dit terrein niet. Een overtreding van meldplicht die is opgelegd omdat er vrees is voor ernstig belastend gedrag jegens personen, kan worden bestraft met een jaar gevangenisstraf of een geldboete van maximaal € 6700,-⁷⁵.

Door de Football Disorder Act 2000 is een bepaling in het leven geroepen die handelingen in de voorfase strafbaar maakt. Poging tot enkele strafbare feiten, het beramen en het opruien van anderen tot het begaan van overtredingen als vastgelegd in bijlage 1 van de Football Spectators Act zijn vanaf dat moment strafbaar. In Nederland zijn deze handelingen met betrekking tot overtredingen niet strafbaar gesteld. Handelingen in de voorfase zijn in Nederland slechts strafbaar wanneer deze betrekking hebben op een misdrijf. In Engeland kan dus veel makkelijker een stadionverbod worden opgelegd aan personen.

Na de invoering van de voetbalwetten in Engeland zijn er minder ongeregelde heden tijdens voetbalwedstrijden geconstateerd. Supporters worden afgeschrikt door de mogelijke gevangenisstraf. In oktober 2006 waren er 3.387 supporters met een stadionverbod waarvan er 995 waren uitgedeeld in de 12 maanden die daaraan vooraf gingen. Dat was 7 procent meer dan het jaar ervoor. Wanneer men kijkt naar het Europees Kampioenschap in 2004 blijkt dat er veel minder supporters waren opgepakt dan op het EK in 2000. In 2004 werden 53 van de 80.000 Engelse supporters opgepakt, terwijl dat er vier jaar ervoor 945 waren. Tijdens wedstrijden binnen de Engelse landsgrenzen worden ook steeds minder arrestaties verricht. Van 2003 tot 2006 daalde het aantal arrestaties met 22 procent. In het seizoen 2005-2006 werden 2.651 mensen opgepakt van de in totaal 29 miljoen toeschouwers gedurende de wedstrijden. Bij 68 procent van de wedstrijden in dat seizoen werd geen enkele arrestatie verricht. Tot aan 2007 heeft 97 procent van supporters die een stadionverbod opgelegd heeft gekregen zich daar ook daadwerkelijk aan gehouden⁷⁶. Uit deze cijfers kan men concluderen dat sinds de invoering van de voetbalwet steeds minder supporters zich schuldig maken aan voetbalgeweld. Ook worden de opgelegde straffen goed nageleefd door de veroordeelde hooligans.

Dit mag echter niet zomaar worden aangenomen. De sterkste indicatie dat de wet heeft bijgedragen aan de afname van voetbalgeweld is de daling van het aantal arrestaties tot 2006. Zijn deze cijfers dan ook een daadwerkelijke afspiegeling van de afname van voetbalgeweld?

⁷³ Richtlijn termijn stadionverbod, seizoen 2009/2010

⁷⁴ Art. 84 lid 1 Crime and Disorder Act

⁷⁵ Art 23 lid 4 Wetboek van Strafrecht

⁷⁶ Floris van Straaten, *Britse voetbalwet leidt tot minder vandalisme*, NRC handelsblad 21 februari 2007

Vanaf 2000 zijn tijdens voetbalwedstrijden meer stewards ingezet, wat als gevolg heeft dat de politie-inzet is gedaald. Stewards zijn niet bevoegd mensen te arresteren, wat als gevolg heeft dat er minder mensen zijn gearresteerd. Ook vindt aan voetbal gerelateerd geweld steeds meer plaats ver buiten de omgeving van het voetbalstadion. De opgepakte relschoppers worden dan niet aangemerkt als voetbalhooligans. Dit resulteert in verborgen criminaliteit en de arrestaties wordt niet geregistreerd als voetbalgerelateerde arrestaties. Het hoofd van de Public Order Intelligence Unit van New Scotland Yard meent dat hij niet zo veel waarde hecht aan de registratie, omdat het weinig zegt over de daadwerkelijke omvang van voetbalgeweld⁷⁷.

Nederland en Engeland zijn wat betreft rechtsstelsel vrij verschillend. Engeland valt onder het common law en kent een stelsel dat bestaat uit Acts. Toch zijn er voldoende gronden tot vergelijking. Wanneer men kijkt naar de voetbalcultuur en de manier waarop de organisatie rond het voetbal is omkleed lijken deze in grote mate op de Nederlandse situatie.

Gebleken is dat het belangrijkste verschil tussen de Nederlandse en Engelse voetbalwet het internationale stadionverbod betreft. Door de nieuwe wetgeving kan er misschien wel een nieuw inzicht in de strafrechtspraak komen. De strafrechter heeft zich tot nu toe afzijdig gehouden op het gebied van stadionverboden, maar wellicht ontstaat de gedachte om een meldingsplicht aan de bijzondere voorwaarde van een stadionverbod te koppelen, waardoor Nederlandse hooligans zich niet in het buitenland kunnen bevinden tijdens internationale wedstrijden.

⁷⁷ Ramon Spaaij, *Nieuwe voetbalwet zal supporters zijn intomen*, NRC handelsblad 7 december 2006

5. Nieuwe ontwikkelingen

De burgemeester en de Officier van Justitie hebben beiden nieuwe bevoegdheden toebedeeld gekregen in het kader van de handhaving van de openbare orde en de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde.

De wetgever wil naast de burgemeester en de OvJ, ook aan de rechter meer bevoegdheden toekennen. Het gaat hier om het wetsvoorstel wijziging van het Wetboek van Strafrecht en Wetboek van Strafvordering in verband met de invoering van een rechterlijke vrijheidsbeperkende maatregel (rechterlijk gebieds- of contactverbod). Dit wetsvoorstel is een aanvulling op het Wetsvoorstel bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast.

In de eerste plaats zal er een nieuw artikel 38v Sr komen. De rechter kan dan een vrijheidsbeperkende maatregel opleggen ter beveiliging van de maatschappij en ter voorkoming van strafbare feiten indien de verdachte zich schuldig maakt aan een strafbaar feit dat betrekking heeft op de verstoring van de openbare orde, vrees voor ernstig belastend gedrag van de verdachte jegens personen en vrees voor ernstig belastend gedrag van verdachte voor goederen. De maatregel kan een gebiedsverbod, contactverbod of meldplicht zijn en kan maximaal twee jaar gelden.

Artikel 38w Sr bepaalt dat de rechter vervangende hechtenis kan opnemen in het vonnis, die zijn toepassing vindt indien de verdachte de door de rechter opgelegde maatregel niet opvolgt. Deze bedraagt maximaal zes maanden.

In 38x Sr staat dat het Openbaar Ministerie gaat onderzoeken of vervangende hechtenis aan de verdachte wordt opgelegd indien hij/zij zich niet houdt aan de opgelegde maatregel van de rechter.

Tevens komt er een toevoeging in artikel 77h lid 4 Sr. Aan jeugdige personen kan eveneens een gebiedsverbod, contactverbod, of meldingsplicht worden opgelegd door de rechter.

De maatregel is erop gericht het specifieke gedrag te laten ophouden, criminele gedragspatronen moeten worden doorbroken. Bij het opleggen van een maatregel zal de rechter kijken naar alle omstandigheden waaronder het strafbare feit is gepleegd. De rechter is in staat om een goede keuze te maken voor een maatregel die is toegespitst op de persoon van de dader.

Wanneer vaak sprake is van in groepsverband gepleegde strafbare feiten die inbreuk maken op de openbare orde, kan niet altijd worden volstaan met een geldboete of een lichte vrijheidsstraf. Voetbalvandalen die vernielingen aanrichten of openlijk geweld plegen krijgen een straf opgelegd en daaraan kan de rechter een vrijheidsbeperkende maatregel koppelen. Hierbij is de rechter niet gebonden aan het kader van de voorwaardelijke straf als in 14c Sr en

15 Sr. Een nadeel van de voorwaardelijke straf is dat bij een lichte vrijheidsstraf, de strafdreiging voor de veroordeelde minimaal is. Hij/zij zal dan liever de straf uitzitten dan zich houden aan de bijzondere voorwaarde. Nu kan de rechter dus direct een vrijheidsbeperkende maatregel opleggen.

De rechter zal een goede afweging moeten maken tussen de maatregel en de grondrechten van de dader. Eisen van proportionaliteit spelen hierbij een belangrijke rol. Bij toepassing van een maatregel houdt de rechter rekening met de plaats waar de verdachte woont, waar hij/zij werkt en/of naar school gaat. Een maatregel mag niet onnodig beperkend zijn, maar het belangrijkste is dat de slachtoffers en bewoners worden beschermd tegen de veroordeelde.

Ook aan jeugdigen kan een rechter een vrijheidsbeperkende maatregel opleggen. De strafrechter kan hierbij rekening houden met de leeftijd van de jeugdige verdachte⁷⁸.

⁷⁸ Memorie van toelichting, concept wetsvoorstel wijziging van het Wetboek van Strafrecht en Wetboek van Strafvordering in verband met de invoering van een rechterlijke vrijheidsbeperkende maatregel

6. Conclusies

In dit onderzoek is de nieuwe Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast van verschillende kanten belicht. Aan de hand van de vier hoofdstukken is getracht een antwoord te vinden op de in de inleiding geformuleerde onderzoeksvraag.

Biedt de huidige regelgeving voldoende mogelijkheden om voetbalgeweld in Nederland te bestrijden of zijn maatregelen ter bestrijding van het voetbalvandalisme en ernstige overlast vereist?

In het eerste hoofdstuk is aangegeven op welke manier het voetbalgeweld is ontstaan. Hierdoor is de problematiek duidelijk geworden en zal het wellicht makkelijker worden om oorzaken aan te wijzen voor de problemen. Hierdoor kan men de huidige wet- en regelgeving beter begrijpen.

Deze wet- en regelgeving is uiteengezet in het volgende hoofdstuk. Duidelijk wordt dat het juridische kader wordt ingevuld door verschillende rechtsgebieden. Deze interdisciplinaire bestudering behelst voornamelijk het bestuursrecht en het strafrecht. Daarbij komt nog dat het stadionverbod in Nederland zijn belangrijkste basis in het civiele recht kent. Doordat deze rechtsgebieden elkaar regelmatig overlappen is het niet altijd eenvoudig geweest hierin een duidelijke scheiding aan te brengen. In ieder geval wordt duidelijk dat er de afgelopen jaren veel dynamiek is geweest rond de bestrijding van het voetbalvandalisme. Op het terrein van de handhaving van de openbare orde had de burgemeester in de gemeentewet al redelijk wat bevoegdheden. In de nieuwe beleidskaders vanaf 1997 wordt steeds meer een concrete invulling gegeven aan organisatie die zorg draagt voor de bestrijding van voetbalgeweld. Centraal hierbij staat het lokale plan van aanpak. Tevens blijkt dat er strafrechtelijk nogal wat mogelijkheden zijn om gewelddadige supporters aan te pakken.

In hoofdstuk 3 zijn de voetbalwetten van België en Engeland besproken en is het nieuwe wetsvoorstel van Nederland doorlopen. De voetbalwetten van België en Engeland zijn voorlopers op de rest van Europa en zijn als inspiratiebron gebruikt door verschillende landen waaronder Nederland.

Mijn onderzoek naar de vraag of maatregelen ter bestrijding van voetbalvandalisme en ernstige overlast vereist zijn, vindt plaats in hoofdstuk 4. De burgemeester heeft op basis van de nieuwe wetgeving de bevoegdheid om een gebiedsontzegging, een meldingsplicht en een groepsverbod op te leggen. De belangrijkste winst voor de handhaving van de openbare orde is dat hij een meldingsplicht kan koppelen aan een civielrechtelijk stadionverbod en een stadionomgevingsverbod. Hierdoor kan een stadionverbod effectief worden gehandhaafd. Een probleem is de begrensde meldingsplicht. De burgemeester kan alleen handhaven voor de

wedstrijden in de eigen gemeente. De officier van justitie kent geen territoriale begrenzing voor het opleggen van die meldplicht, maar handhaving van de openbare orde behoort niet tot zijn taak. Deze behoort al twee eeuwen toe aan de burgemeester. Op dit vlak zou de wetgever de wet uit moeten breiden, zodat de burgemeester de meldplicht niet alleen op kan leggen voor de eigen gemeente, maar ook voor de gemeente waar de wedstrijd wordt gespeeld.

De nieuwe bepaling 141a Sr is voor een groot deel gericht op voorbereidingshandelingen van openlijke geweldpleging. Het artikel vertoont echter nogal wat inconsistenties. Zo is het moeilijk te rechtvaardigen dat mislukte medeplichtigheid aan geweldsdelicten wordt gekoppeld. De waardering van consistentie en systematiek is van belang voor een wetsbepaling, maar niet doorslaggevend. Wellicht is het voor de wetgever een idee om het systeem van strafbare gedragingen in de voorfase van een misdrijf nader te bestuderen en zonodig te herstructureren. Dit inzicht is ontstaan na de bestudering van artikel 141a Sr.

Op grond van 509hh Sv heeft de OvJ de mogelijkheid om gedragsaanwijzingen te geven. Enig problematisch punt lijkt de controle op de naleving van het contactverbod in verband met veel voorkomende anonieme communicatie tussen hooligans. Het feit dat de Officier van Justitie gedragsaanwijzingen kan geven zonder toestemming van verdachten lijkt positief, omdat de verdachte daadwerkelijk de gedragsaanwijzing op moet volgen.

De voetbalwet heeft in België en Engeland een goede uitwerking gehad op de bestrijding van het voetbalgeweld. In beide landen zijn meer stadionverboden opgelegd in de jaren na de invoering en het aantal (ernstige) delicten lijkt te zijn afgenomen wanneer men kijkt naar de cijfers. Echter moet men oppassen met conclusies te trekken die enkel zijn gebaseerd op dit cijfermateriaal. Dit kan namelijk een vertekend beeld geven van het werkelijke voetbalgeweld in deze landen. De invloed die de nieuwe voetbalwet- en regelgeving heeft gehad in deze landen vormt evenwel een goede indicatie dat de wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast ook in Nederland zal bijdragen aan een beter voetbalklimaat. Ook kan bij de strafrechter het idee opkomen om voortaan een meldingsplicht op te leggen bij een voorwaardelijke veroordeling, zodat Nederlandse voetbalvandalen niet af kunnen reizen naar internationale voetbalwedstrijden.

Wellicht dat het toekennen van bevoegdheden aan de rechter in de zin van artikel 38v, 38w en 38x ook een positieve invloed zal hebben op bestrijden van voetbalgeweld.

Hiermee kan de onderzoeksvraag worden beantwoord. De huidige wet- en regelgeving biedt op dit moment een aantal mogelijkheden om het voetbalgeweld in Nederland te bestrijden, maar nieuwe wetgeving is vereist om het aantal verstoringen van de openbare orde en voetbalgerelateerde misdrijven te minimaliseren.

Literatuurlijst

Boeken

- Ramon Spaaij, *Hooligans fans en fanatisme*, Amsterdam University Press 2008, p.98-104
- G.J.M. Corstens, *Het Nederlands strafprocesrecht*, 2005, p. 66 ev.
- M.A.D.W. de Jong, *Orde in beweging: openbare-ordehandhaving en de persoonlijke vrijheid*, 2000

Artikelen

- P. Onkenhout, 'Voetbalwet is een middel, maar geen wondermiddel', de Volkskrant 8 december 2006
- J.G. Brouwer en A.E. Schilder, *De Voetbalwet, Ongekende mogelijkheden*, Tijdschrift voor Sport & Recht, 2009
- B.F. Keulen, *Over voetbal, voorbereiding en samenspanning*, NJB 2009
- Rotterdams Dagblad, 20 april 2002
- Floris van Straaten, *Britse voetbalwet leidt tot minder vandalisme*, NRC handelsblad 21 februari 2007
- Ramon Spaaij, *Nieuwe voetbalwet zal supporters zijn intomen*, NRC handelsblad 7 december 2006

Jurisprudentie

- HR 30 januari 2008, NJ 2008, 206
- HR 9 oktober 1991, NJ 1991, 30
- HR 13 september 2005, NJ 2006, 449
- Hof Arnhem 28 januari 1983, 519
- HR 14 mei 1996, NJ 1996, 560
- HR 30 januari 2007, NJ 2007, 96

Elektronische bronnen

- <<http://www.civ-voetbal.com/voetbalvandalisme/voetbalvandalisme.html>>
- <www.footballsupporters.info/fans_police/stadionverbod.htm>
- <http://www.hetccv.nl/binaries/content/assets/ccv/dossiers/samenleven-en-wonen/overlast/leeuwarden_beleidsregels_stadionomgevingsverbod.pdf>
- <www.knvb.nl/organisatie/stadionverboden>

- <www.hetccv.nl/binaries/content/assets/ccv/dossiers/samenleven-en-wonen/geweld/handreiking_protocol_geweld_tegen_politie.pdf>
- <www.om.nl/onderwerpen/snelrecht_en>
- <www.om.nl/algemene_onderdelen/uitgebreid_zoeken/@151331/aanwijzing>
- <www.minbzk.nl/onderwerpen/veiligheid/politie/voetbalvandalisme/kamerstukken?ActItmIdt=103714>
- <http://headlines.nos.nl/forum.php/list_messages/5289>
- <www.ministerievanjustitie.nl/WODC>
- <<http://nl.wikipedia.org/wiki/Hooliganisme>>
- <<http://nl.wikipedia.org/wiki/Heizeldrama>>
- <<http://www.nrc.nl/W2/Lab/EK2000/Nieuws/000619-b.html>>
- <http://www.civ-voetbal.com/OM/om_aanwijzing.html>

Overig

- Ministerie van Justitie WODC, *Voetbalvandalen/Voetbalcriminelen*, Den Haag, 1997
- Beleidskader bestrijding voetbalvandalisme en voetbalgeweld, Den Haag 2005
- Toelichting op het amendement, *Kamerstukken II* 2008/2009, 31 467, nr.23
- *Handelingen II*, 11 maart 2009, p. 62-4962
- *Kamerstukken I* 2009/10, 31467, nr. D
- *Kamerstukken I* 2009/10, 31467, nr. E
- Richtlijn termijn stadionverbod, seizoen 2009/2010
- Minister van Binnenlandse zaken, *Ontwerp persbericht cijfers* 2008/2009, 3 juli 2009
- Memorie van toelichting, *Kamerstukken II* 2008/2009, 31 467, nr.3
- Memorie van toelichting, concept wetsvoorstel wijziging van het Wetboek van Strafrecht en Wetboek van Strafvordering in verband met de invoering van een rechterlijke vrijheidsbeperkende maatregel