

Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast

PROF.MR. J.G. BROUWER*

PROF.MR. A.E. SCHILDER**

1 Inleiding

Op 1 september 2010 is de zogenaamde Voetbalwet in werking getreden, althans zo wordt de regeling wel genoemd. In werkelijkheid gaat het om een veel bredere wet met de officiële naam zoals boven dit stuk vermeld. De wet regelt twee – kennelijk te onderscheiden – onderwerpen: voetbalvandalisme én ernstige overlast. Om deze niet voor iedereen logische combinatie te verklaren, bespreken we eerst de wijze van totstandkoming van de wet. Daarna gaan we wat uitgebreider in op de inhoud van de regeling. Kernvragen die daarbij aan bod komen, zijn: biedt de wet veel nieuws, is dit de wet waarop we decennia lang hebben gewacht, zal ze gaan werken in de praktijk en is de term Voetbalwet op z'n plaats?¹

2 Aanloop

De oorsprong van de wet is gelegen in twee moties van de Tweede Kamer.² In de motie Van Schijndel wordt de regering tijdens een debat op 15 februari 2006 gevraagd om de burgemeester instrumenten te geven om groepen jongeren die zich schuldig maken aan ernstige en herhaalde overlast op straat te kunnen aanpakken. Hij denkt aan individuele gedragsaanwijzingen als een meldingsplicht, begeleidingsverplichting, contactverbod of avondklok.³

Eerder al nodigde het Tweede Kamerlid Weekers in een motie de regering uit om aan de officier van justitie bevoegdheden toe te kennen met behulp waarvan hij slachtoffers en getuigen van misdrijven kan beschermen tegen bedreigingen van verdachten. Hij denkt aan gedragsaanwijzingen in de zin van een straat- of contactverbod.⁴ De uitvoering van deze beide moties leidt met enig kunst- en vliegwerk tot een wetsvoorstel waarin de ministeries van BZK en Justitie zich gezamenlijk kunnen vinden en waarin zowel de burgemeester als de officier van justitie worden uitgerust met nieuwe bevoegdheden.

wet-
geving

* Prof.mr. J.G. Brouwer is hoogleraar Algemene rechtswetenschap aan de Rijksuniversiteit Groningen en Directeur van het Centrum voor Openbare orde en Veiligheid.

** Prof.mr. A.E. Schilder is hoogleraar Staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

¹ Zie voor een uitgebreidere bespreking: De Voetbalwet, ongekende mogelijkheden, *Sport & Recht* 2009, p. 89-101.

² Zie hierover M.A.D.W. de Jong 'De burgemeester als dwaallicht: reddingsboei of dwaallicht?' in: *Bestuursrechtelijke aanpak van criminaliteit en terrorisme*, VAR Vereniging voor bestuursrecht, nr. 138, Den Haag: Boom

Juridische uitgevers 2007, p. 98 e.v.

3 *Kamerstukken II* 2005/06, 28684, nr. 76.

4 *Kamerstukken II* 2005/06, 30300 VI, nr. 57.

5 Zie *de Volkskrant* van 10 oktober 2006: http://www.volkskrant.nl/sport/article357289_ece/

[De_evenementenwet_draagt_nu_een_maatschappelijk_jasje.](http://www.parool.nl/parool/nl/11/SPORT/article/detail/208801/2009/03/11/Tweede-Kamer-steunt-voetbalwet.dhtml)

6 Zie de brief van het kabinet van 22 december 2006, *Kamerstukken II* 2006-2007, 25232, nr. 53. <http://www.minbzk.nl/onderwerpen/veiligheid/politie/voetbalvandalisme/kamerstukken?ActItdt=103714>

7 <http://www.parool.nl/parool/nl/11/SPORT/article/detail/208801/2009/03/11/Tweede-Kamer-steunt-voetbalwet.dhtml>

8 Zie: <http://www.depers.nl/binnenland/77320/Ter-Horst-blij-met-voetbalwet.html>

9 Voor de regeringspartij CU is dit zelfs reden haar steun in te trekken; *Handelingen II* 7 april 2009, p. 73-5764.

10 Die strafbaarstelling past overigens niet geheel en al in het systeem van Wetboek van strafrecht. Zo staat nu op de voorbereidingshandeling bij het vernielen van een goed een zwaardere straf dan op het vernielen zelf. Dat vraagt straks om enige acrobatiek van de rechter bij het opleggen van een sanctie. Zie hierover verder B.F. Keulen, Over voetbal, voorbereiding en samenspanning, *NJB* 2009, 29.

11 Zie hierover J.G. Brouwer en S.M. Wolfert, 'Openbare orde verstorende twaafminners', te verschijnen in het aprilnummer *Ars Aequi* 2011.

12 Het betreft een beproefde truc. Bij de totstandkoming van art.174a Gemw (dat de burgemeester de bevoegdheid geeft om overlastgevende panden te sluiten) moest een uit te brengen wetsinterpretierende circulaire ook uitkomst bieden om onwillige senatoren over de streep te

Van een wet die pretendeert ook het hooliganisme aan te pakken, is dan nog geen enkele sprake. De regering ziet nog steeds niets in specifieke maatregelen tegen voetbal gerelateerd geweld, ondanks dat hierop vanuit voetbalwereld sterk wordt aangedrongen.⁵ Volgens haar geeft het geen pas om voor ieder maatschappelijk probleem een aparte wet te maken. De bestaande bevoegdheden zijn toereikend en moeten beter worden benut.⁶

In die houding komt pas verandering na de ernstige rellen met Feyenoordsupporters in Nancy eind 2006. Met een 'Engelse' voetbalwet zou dit niet zijn gebeurd, wordt het algemene ressentiment.⁷ Op grond van de Football Disorder Act kan men hooligans inderdaad beletten af te reizen naar het buitenland: supporters met een stadionverbod – banning order – moeten twee dagen vóór een internationale wedstrijd van hun club hun paspoort inleveren bij de politie. De fracties van het CDA, de VVD en de PvdA weten elkaar plotseling te vinden in een initiatiefwetsvoorstel en de regering gaat overstag.⁸ Het wordt echter geen afzonderlijke Voetbalwet. Het voorstel 'Bestrijding ernstige overlast' wordt aangevuld met voetbalelementen: een stadionverbod en een meldingsplicht. Opvallend genoeg gaat de wet nu juist niet voorzien in de mogelijkheid om supporters te beletten af te reizen naar een buitenlandse wedstrijd, terwijl daar nu juist een roep om was.

Tijdens de behandeling in het voorjaar van 2010 wordt het voorstel ingrijpend geamendeerd.⁹ De voorgestelde instrumenten zijn hierdoor niet alleen van toepassing op groepsoverlast, maar ook op door individuen veroorzaakte verstoringen van de openbare orde. Verder wordt er een avondklok voor kinderen jonger dan twaalf jaar – zogenaamde twaalfminners – toegevoegd en komt er een strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen.¹⁰

In de Eerste Kamer stuiten de nieuwe elementen op grote bezwaren. Dit geldt met name voor de avondklok: de bevoegdheid van de burgemeester om aan ouders de verplichting op te leggen om hun kinderen 's avonds en 's nachts niet onbegeleid op straat te laten komen. Het brengt de regering in lastig parket: zij dient een maatregel te verdedigen die ze kort daarvoor zelf als onwenselijk bestempelde. Dat levert een uitermate boeiende discussie op over het begrip 'openbare orde'.¹¹ Na lang en stevig aandringen van de Eerste Kamer, wordt ten langen leste de Raad van State opnieuw gehoord. Uiteindelijk lukt het de regering de senaat over de streep te trekken met de toezegging de wet te monitoren, te evalueren en in een circulaire uit te leggen welke speelruimte art. 8 EVRM biedt voor het opleggen van een avondklok.¹²

3 Bestuursrechtelijk én strafrechtelijk spoor

In de wet twee worden sporen gevolgd die terug te voeren zijn op de eerdergenoemde moties. Zij kent aan zowel de officier van justitie (ovj) als de burgemeester nieuwe bevoegdheden toe. Het primaat ligt bij de ovj. Hij heeft de keuze uit vier verschillende gedragsaanwijzingen die hij aan een verdachte kan opleggen: een gebiedsontzegging, contactverbod, meldingsplicht en een hulpzoekplicht. De ovj kan deze instrumenten alleen inzetten tegen iemand die er met een grote mate van waarschijnlijkheid van wordt verdacht een strafbaar feit te hebben begaan,¹³ waardoor 'de openbare orde (...) ernstig is verstoord en waarbij grote vrees bestaat voor herhaling (...)'.¹⁴ Pas als de ovj aangeeft geen gedragsaanwijzing op te leggen, ontstaat er ruimte voor de burgemeester.¹⁵

Die kan op zijn beurt een gebiedsontzegging, meldingsplicht en groepsverbod opleggen indien (a) een persoon herhaaldelijk individueel of groepsgewijs de openbare orde heeft verstoord of bij groepsgewijze verstoring van de openbare orde een leidende rol heeft gehad en (b) er ernstige vrees bestaat voor verdere verstoring van de openbare orde. De periode van een gebiedsontzegging beslaat maximaal drie maanden en kan drie keer met een zelfde periode worden verlengd als iemand zich bijvoorbeeld niet houdt aan een stadionverbod of een gebiedsverbod. Ook kan er in dat geval strafrechtelijk worden vervolgd voor overtreding van art. 184 Wetboek van strafrecht.

Alleen in het geval als de verstoring van de openbare orde wordt veroorzaakt door een tot op het individu herleidbaar strafbaar concurreert de bevoegdheid van de burgemeester met die van de ovj om een gebieds- of groepsverbod op te leggen.¹⁶ Bij groepsverstoringen heeft de burgemeester waarschijnlijk om die reden maar weinig 'last' van de ovj. In dat soort van omstandigheden is het immers niet zelden moeilijk om ieders individuele bijdrage aan strafwaardig handelen volgens de strafprocessuele standaard te bewijzen.

Overigens kan de burgemeester de ovj gemakkelijk omzeilen door een gebieds- of groepsverbod op grond van de APV op te leggen. Vervallen die dan niet? Bestaande gemeentelijke verordeningen blijven in takt op grond van de uitzondering op de valijbepaling van art. 122 Gemw die in art. IIIA Wet bestrijding ernstige overlast wordt gemaakt. Posterieure verordeningen lopen geen gevaar op grond van de openingswoorden in art. 172a Gemw: 'Onverminderd (...) hetgeen bij gemeentelijke verordening is bepaald omtrent de bevoegdheid van de burgemeester om bevelen te geven ter handhaving van de openbare orde'.¹⁷

Een burgemeester kan met andere woorden volledig autonoom opereren bij het geven van de twee genoemde gedragsaanwijzingen. Hij kan zelfs

trekken (Circulaire van 16 april 1997, kenmerk EA97/U884).

¹³ Art. 509hh Sv spreekt van een verdachte tegen wie 'ernstige bezwaren bestaan'.

¹⁴ Het heeft er alle schijn van dat de ovj hier een soort van openbare-orde taak krijgt toebedeeld (er wordt immers niet van rechtsorde maar van openbare orde gesproken), terwijl de verantwoordelijkheid van de ovj toch niet daarin gelegen is dan wel kan zijn. Een ovj houdt zich primair bezig met strafvervolgning.

¹⁵ Art. 172a lid 3 Gemw (nieuw).

¹⁶ Alle door de regering gekozen voorbeelden in de memorie van toelichting van verstoringen van de openbare orde vallen – anders dan zij veronderstelt – samen met strafbare feiten.

¹⁷ *Kamerstukken I 2009/10*, 31 467, E, p. 7.

een krachtens de APV gegeven stadionomgevingsverbod combineren met een meldingsplicht uit de Voetbalwet. Die verbiedt dit – onbedoeld – niet.

4 Bestuursrechtelijke gebiedsontzeggingen

Elke zichzelf respecterende gemeente beschikt over de mogelijkheid voor de burgemeester om gebiedsontzeggingen op te leggen. En elke zich serieus nemende voetbalstad beschikt in de APV over de mogelijkheid van een stadionomgevingsverbod. Voegt de Voetbalwet dan wat toe? De lengte van de sancties is in de APV veelal langer. Hier en daar lezen we in de parlementaire stukken dat de regering veronderstelt dat voor langdurige beperking van de bewegingsvrijheid een wet in formele zin noodzakelijk is.¹⁸ Men kan dit om allerlei redenen wenselijk vinden, maar de Grondwet, noch verdragsbepalingen stellen die eis. Zij verbieden de lokale wetgever geenszins om verordeningen te maken of hebben met daarin de mogelijkheid van een ontzegging van bijvoorbeeld twee jaren. Een aantal gemeenten beschikt ook hierover en past de verordening regelmatig toe. Of een dergelijke maatregel in een individueel geval proportioneel en noodzakelijk is voor de handhaving van de orde, moet de burgemeester bepalen, waarbij de rechter zo nodig corrigerend kan optreden.

Het opleggen van een gebiedsverbod of een stadionverbod op grond van de gemeentelijke verordening is aantrekkelijk, omdat hierin niet – zoals in de Wet bestrijding ernstige overlast – de eis van herhaaldelijke verstoring en ernstige vrees voor verdere verstoring wordt gesteld.¹⁹ De wet voegt met andere woorden op dit punt niets toe aan wat al mogelijk was. Zij stelt alleen strengere eisen. Op grond hiervan is het een illusie om te verwachten dat burgemeesters hiervan veel gebruik gaan maken.

5 Groepsverboden

De burgemeester kan – in tegenstelling tot de ovj – geen hulpzoekgebod noch een contactverbod opleggen. Hier staat tegenover dat de burgemeester aan personen een groepsverbod opleggen. Hij kan hen verbieden zich in bepaalde delen van de gemeente zonder redelijk doel met meer dan drie andere personen op een voor het publiek toegankelijke plaats op te houden. We mogen aannemen dat hier bedoeld worden de openbare plaatsen zoals de straat en dergelijke.²⁰

Opent deze mogelijkheid een nieuw perspectief? Een samenscholingsverbod als zodanig kennen we al heel lang. De APV van talloze gemeenten bevat al sinds mensenheugenis een bepaling op grond waarvan het verboden is om deel te nemen aan een samenschooling.²¹ De laatste tijd zijn burgemeesters deze regeling gaan gebruiken om overlast bezorgende

18 Zie bijv. *Kamerstukken I* 2009/10, 31 467, E, p. 7.

19 <http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Actueel/Leeuwarden/6989.html>.

20 De term 'voor een publiek toegankelijke plaats' is uiterst ongelukkig. In de Gemeenwet is de wetgever nu juist de weg ingeslagen van het hanteren van de terminologie van de Wet op de openbare manifestaties (zie bv. art. 151c).

jongeren te verbieden in groepjes van meer dan drie personen op straat bijeen te komen.²² Het gaat om een omstreden praktijk. De kantonrechter van Utrecht oordeelt dat de enkele bijeenkomst van een aantal jongeren – ondanks dat ze gewaarschuwd zijn – op zich zelf nog geen samenscholing is in de zin van de APV; volgens hem moet er van hen een concrete dreiging uitgaan.²³

In hoger beroep oordeelt het gerechtshof anders; het hof meent dat aan het begrip samenscholing in een probleemwijk een contextgebonden interpretatie mag worden gegeven.²⁴ De Hoge Raad vernietigt dit arrest op procedurele gronden.²⁵ Dit betekent dat de burgemeester veroordeeld is tot het instrument in de Voetbalwet. Dat kan bezwaarlijk zijn gezien de eisen voor toepassing: herhaalde individuele of groepsgewijze verstoring van de openbare orde en ernstige vrees voor verdere verstoring.

Desgewenst kunnen gemeenteraden zelf een mogelijkheid van een groepsverbod in de APV opnemen, in plaats het algemene samenscholingsbod daarvoor op oneigenlijke wijze te gebruiken. Een groepsverbod kan eenvoudig vorm worden gegeven als een variant op de gebiedsontzegging. In plaats van dat aangeschreven bepaalde personen de toegang tot bepaalde plaatsen wordt ontzegd, is het ook mogelijk dat zulks geclausuleerd gebeurt in de zin, dat de burgemeester verbiedt om zich met meer dan drie personen in een (risico)gebied te begeven. Wanneer een dergelijk middel onvoldoende soulaas biedt tegen overlast en hinder, kan de burgemeester alsnog grijpen naar een absoluut verbod voor bepaalde overlastgevers om zich op een bepaalde plek te begeven (zoals een overlastgebied in een wijk of een stadion).

6 Bestuursrechtelijke meldingsplicht

De meldingsplicht is een nieuw middel waarvoor al gedurende lange tijd is gepleit, specifiek als middel ter handhaving van een stadionverbod.²⁶ Velen denken dat de Engelse voetbalwet zo'n fysieke meldingsplicht bevat, maar dat is een misverstand. De Britse politie heeft zich hiertegen zodanig verzet dat alleen het inleveren van het paspoort bij internationale wedstrijden in de wet is komen te staan. Bij ons wordt de meldingsplicht inmiddels mondjesmaat ingezet.²⁷ Ook onze politie is er niet happig op om als een soort van opvangcentrum te fungeren voor 'overlastige' jongeren en voetbalhooligans. De capaciteit zou hiervoor – zeker na verdergaande bezuinigingen op het apparaat – ontoereikend zijn. Een tweede bezwaar tegen de meldingsplicht in met name de provincie is dat het enige politiebureau wat open is op wedstrijdtijden nu juist gelegen is in de speelstad. Het gevolg hiervan is dat van buiten de stad komende hooligans zich moeten melden in de plaats waar de burgemeester ze nu juist

21 Zie H.K. ter Brake, *Het strafrecht van de gemeente*, Arnhem: Gouda Quint 1986, p. 394 e.v. In art. 2.1.1. van de model-APV luidt de bepaling: 'Het is verboden op de weg deel te nemen aan een samenscholing, onnodig op te dringen of door uitdagend gedrag aanleiding te geven tot wanordelijkheden.' 22 Zie uitgebreider ons 'Over nieuwe geboden en verboden', *RegelMaat* 2008, p. 88-102. 23 Rb Utrecht 13 februari 2008, *LJN*: BC4162.

24 Hof Amsterdam, zitting houdende te Arnhem, 1 oktober 2008, *LJN*: BF3946. 25 HR 22 juni 2010, *LJN*: BK9728. 26 Zie bv. 'Kamer wil meldingsplicht voor notoire voetbalvandalen', *De Volkskrant* 19 april 2004, <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2698/Sport/article/detail/712609/2004/04/19/Kamer-wil-meldingsplicht-voor-notoire-voetbalvandalen.dhtml>.

niet wil hebben. Daar komt bij dat de wet niet regelt hoe lang een persoon kan worden 'opgehouden' en met welke regelmaat iemand gedwongen kan worden zich te melden. Kan dit slechts een keer op een dag of kan het ook vaker?

7 Avondklok

In art. 172b krijgt de burgemeester de bevoegdheid ouders of verzorgers van kinderen beneden de twaalf jaar te verplichten om hun kinderen niet onbegeleid naar buiten te laten gedurende de avond en nacht. Ook kan de burgemeester ouders verplichten hun kinderen te begeleiden in nader te omschrijven gebieden en bij precies aangeduide objecten. Binnen de Eerste Kamer stuitte het instrument dat te boek staat als de avondklok op bijna onoverkomelijke bezwaren. De prijs om dan maar het hele wetsvoorstel te verwerpen, bleek echter te hoog.

De senatoren wilden met name weten wat nu onder verstoring van de openbare orde diende te worden verstaan. In haar ijver om de reikwijdte van de inzet van de avondklok te bagatelliseren ging de regering zo ver dat de inzet van de 'Wet bestrijding ernstige overlast' tegen ordeverstoringen in voetbalstadion niet meer mogelijk is. Op een vraag van senator Dölle of personen met dit middel kunnen worden geconfronteerd indien zij de orde verstoren in trams, antwoordde de regering negatief: trams behoren niet tot de openbare plaatsen, derhalve kan hier ook niet de openbare orde worden verstoord. Wel de orde, maar de handhaving daarvan is niet aan de burgemeester, maar aan de vervoerder.²⁸

Realiseerde de regering zich wat zij hier stelde? Voetbalstadions zijn evenmin openbare plaatsen. De *openbare* orde zou hier derhalve ook niet kunnen worden verstoord. Wel de orde, maar hiervoor zou de burgemeester niet verantwoordelijk zijn. De 'Voetbalwet' is met andere woorden niet van toepassing in voetbalstadions! Indien supporters bijvoorbeeld racistische leuzen in het stadion hebben gescandeerd, dan zou de burgemeester niets kunnen doen, althans niet op basis van de Voetbalwet. Dit moet een vergissing zijn. Mocht dit niet het geval zijn, dan is het maar goed dat de wet ruimte aan gemeentebesturen laat om het nodige zelf te regelen.²⁹

27 Zie bijv. <http://www.nrc.nl/nieuws/2011/01/17/harde-kern-van-ajax-crimineel/>.

28 *Kamerstukken I 2009/10*, 31 467, E, p. 5.

29 We deden al een eerste aanzet in: 'Naar een voetbalverordening', *NJB* 2010, p. 1533-1535, met reactie van B. Engberts, 'De wet is een niet te missen kans', *NJB* 2010, p. 1600 en naschrift van ons 'Deze wet is een gemiste kans', *NJB* 2010, p. 1601. Verschillende gemeenten overwegen inmiddels een specifieke voetbalverordening in te voeren.

8 Slot

In veel opzichten is de Wet bestrijding ernstige overlast een bijzondere wet. Ten eerste wat betreft de wijze van totstandkoming. Met duidelijke tegenzin heeft de regering het onderwerp – onder politieke druk – ter hand genomen, vanuit het perspectief dat bijzondere wetgeving niet noodzakelijk is. Als de Tweede Kamer er vervolgens niet van overtuigd is

dat het voorstel van wet voldoende toevoegt aan het reeds bestaande instrumentarium, wordt de reikwijdte van de wet aanzienlijk uitgebreid. Een al langer gekoesterde wens als de avondklok wordt alsnog via een amendement verzilverd.

Als we kijken naar wat de Wet bestrijding ernstige overlast mogelijk maakt in vergelijking tot wat al kon, dan is de oogst schraal.³⁰ Het blijft eigenlijk beperkt tot de meldingsplicht en de avondklok. Van beide moet de werkbaarheid nog blijken. Wij zijn er niet gerust op. Voor het overige is het de burgemeester alleen maar moeilijker gemaakt. Het gebieds- en het stadion (omgevings)verbod bestonden al, konden en kunnen bij eenmalige verstoringen worden opgelegd, terwijl het volgens de Voetbalwet om herhaalde verstoring moet gaan.

Daar komt nog bij dat als de burgemeester gebruik wil maken van het gebiedsverbod in de Wet bestrijding ernstige overlast hij in een concurrerende positie met de ovj zit. We betwijfelen of een dergelijke hybride regeling ook zou zijn voorgesteld binnen de huidige departementale structuur met een minister van Veiligheid én Justitie. Opmerkelijk is overigens dat inmiddels bij de Tweede Kamer al weer een nieuw wetsvoorstel over dit onderwerp ligt. Nu wordt voorgesteld aan de strafrechter de mogelijkheid toe te kennen om een gebiedsontzegging, contactverbod of meldingsplicht op te leggen als maatregel in het strafproces.³¹ De lengte van de voorgestelde sanctie begint nu 'Engelse' vormen aan te nemen: twee jaren. In de Wet bestrijding overlast is dat drie maanden met drie keer de mogelijkheid van verlenging met drie maanden.

We kunnen ons niet aan de indruk onttrekken dat de wetgever onvoldoende op de hoogte was van op grond wat het lokale instrumentarium al mogelijk was. De nieuwe wet bevat daarom voor het lokale bestuur met uitzondering van de meldingsplicht weinig nieuws. Van een Voetbalwet naar Engelse snit is in de verste verte geen sprake. Als de wet al gaat werken, dan is het nu juist niet in de sfeer van de aanpak van hooliganisme. We raden daarom sterk aan de term Voetbalwet niet meer te gebruiken.

30 Kritisch ook over de meerwaarde De Jong 2007, p. 104.

31 *Kamerstukken II* 32 551, 2010/11, nrs. 1 en 2.