

DE VOETBALWET



Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast



Daphne Broere
Mei 2010, Oss

De Voetbalwet

Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast



Naam: Daphne Broere

Studentnummer: 2001316

Onderwijsinstelling: Juridische Hogeschool Avans- Fontys

Studierichting: HBO- Rechten

Locatie opleiding: Den Bosch

Afstudeerperiode: 8 februari 2010- 26 juni 2010

Opdrachtgever: gemeente Oss

Afstudeermentor: de heer C. Van Looveren

1^{ste} afstudeerdocent: de heer mr. T. Quispel

2^{de} afstudeerdocent: de heer mr. W. Struijlaart

Datum van uitgave: Mei, 2010

Voorwoord

Binnen de gemeente Oss is er sprake van betaald voetbal en overlast. Naar aanleiding van het wetsvoorstel Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast, heeft de opdrachtgever aan mij gevraagd om een onderzoek te verrichten naar de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast. Hierbij moest ik onderzoeken of de wet gebruikt kan worden binnen de gemeente Oss ter aanvulling van het huidige beleid rond het bestrijden van voetbalvandalisme en ernstige overlast.

De heer Van Looveren, werkzaam als beleidsmedewerker Openbare Orde en Integrale Veiligheid voor de afdeling Maatschappelijk Ontwikkeling, heeft als begeleider gefungeerd tijdens het onderzoek. Indien de gemeente Oss overgaat tot het gebruik maken van het wetsvoorstel, zal de heer Van Looveren hierover beleid ontwikkelen met behulp van dit rapport.

Ik gebruik het onderzoeksrapport als afstudeeropdracht aan de Juridische Hogeschool Avans- Fontys. De gemeente Oss zal hiervan gebruik maken, bij het ontwikkelen van beleid over de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast. Andere gemeenten kunnen mogelijk gebruik maken van het onderzoeksrapport bij het ontwikkelen van beleid .

Tot slot zou ik meerdere mensen willen bedanken. De volgende mensen bedank ik voor hun deelname aan de interviews voor mijn onderzoek: de heer Berendsen, de heer Pieters, de heer Pielaat, werkzaam voor de gemeente Oss, verder de heren Post en Van der Kaap, werkzaam voor de politie. Tot slot ook de heer Vervoort, werkzaam voor de Stichting Vivaan.

Met betrekking tot het ontwikkelen van mijn scriptie wil ik de volgende mensen bedanken voor hun hulp, steun en vertrouwen: de heer Quispel, werkzaam voor de Juridische Hogeschool Avans-Fonty's, de heer Van Looveren en mevrouw Keijzers, beide werkzaam voor de gemeente Oss, en mevrouw Chakir, student aan de Juridische Hogeschool Avans-Fonty's.

*Daphne Broere
Oss, mei 2010*

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Inhoudsopgave	4
Samenvatting	7
Lijst van afkortingen	8
Hoofdstuk 1 Inleiding	9
1.1 Aanleiding	9
1.2 Doelstelling	9
1.3 Hoofd en deelvragen	9
1.4 Doelgroep	9
1.5 Opbouw Onderzoeksrapport	9
1.6 Methode van Onderzoek	10
Hoofdstuk 2 Wat houdt de Voetbalwet in?	11
2.1 Inleiding	11
2.2 Waarom is de Voetbalwet tot stand gekomen?	11
2.3 Wat wordt verstaan onder voetbalvandalisme?	11
2.4 Wat wordt verstaan onder ernstige overlast?	12
2.5 In hoeverre wordt de Gemeentewet, Wetboek van Strafvordering en Wetboek van Strafrecht gewijzigd?	13
2.5.1 Gemeentewet	13
2.5.2 Wetboek van Strafvordering	14
2.5.3 Wetboek van Strafrecht	15
2.6 Onder welke voorwaarden kan de burgemeester gebruik maken van de nieuwe bestuursrechtelijke bevoegdheden, geregeld in de Voetbalwet?	16
2.7 Subconclusie	17
2.7.1 Bevoegdheden	17
2.7.2 Voorwaarden	17
Hoofdstuk 3 Welke bestuurlijke instrumenten biedt de huidige Nederlandse wetgeving om voetbalvandalisme en ernstige overlast te bestrijden?	19
3.1 Inleiding	19
3.2 Huidige bestuursrechtelijke instrumenten	19
3.2.1 Algemene bevoegdheid van de burgemeester	19
3.2.2 Noodbevel en noodverordening	20
3.2.3 Bestuurlijke ophouding	22
3.2.4 Aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied	23
3.2.5 Ambtelijk bevel	23
3.3 De Verschillen met de bevoegdheden van de Voetbalwet	23
3.3.1 Gebiedsverbod	23
3.3.2 Groepsverbod versus samenscholingsverbod	24
3.3.3 Meldingsplicht	24
3.3.4 Twaalfminners	25
3.3.5 Bestuurlijke ophouding	25
3.4 Subconclusie	25

Hoofdstuk 4 Hoe zijn de huidige bestuursrechtelijke instrumenten om voetbalvandalisme en ernstige overlast te bestrijden geïnterpreteerd in de Nederlandse jurisprudentie?	27
4.1 Inleiding	27
4.2 Artikel 172 Gemeentewet	27
4.3 Artikel 175 en 176 Gemeentewet	28
4.4 Artikel 176a Gemeentewet	29
4.5 Artikel 151b Gemeentewet	29
4.6 Subconclusie	31
Hoofdstuk 5 Wat is het beleid van de gemeente Oss met betrekking tot het bestrijden van voetbalvandalisme en ernstige overlast en in hoeverre heeft dit effect gehad?	33
5.1 Inleiding	33
5.2 APV Oss	33
5.2.1 Algemene artikelen ter handhaving van de openbare orde	33
5.2.2 Betaald voetbal	33
5.2.3 Maatregelen tegen overlast	34
5.3 Beleid omtrent voetbalvandalisme	35
5.3.1 Convenant	35
5.3.2 Supporters project FC Oss	35
5.4 Beleid omtrent ernstige overlast	35
5.4.1 Algemeen beleid jeugdgroepen	35
5.4.2 Jeugdgroepen op straat	36
5.4.3 Wijkraden	36
5.4.4 JOP's	36
5.4.5 Veiligheidshuis	36
5.4.6 Horecaverbod	37
5.5 Verbetering van de situatie door het beleid van de gemeente Oss	37
5.5.1 Cijfers omtrent voetbalwedstrijden en jeugdoverlast	37
5.5.2 Beleid in het werkveld	38
5.6 Subconclusie	38
5.6.1 Beleid	39
5.6.2 Effectiviteit	39
Hoofdstuk 6 In hoeverre komt het beleid van de gemeente Oss overeen met die van andere gemeenten omtrent het bestrijden van voetbalvandalisme en ernstige overlast?	40
6.1 Inleiding	40
6.2 APV	40
6.2.1 Voetbalwedstrijden	40
6.2.2 Overlast binnen de gemeente	40
6.3 Betaald voetbal	41
6.4 Ernstige overlast	41
6.4.1 Algemeen beleid	41
6.4.2 Horecaverbod	42
6.5 Subconclusie	42
Hoofdstuk 7 In hoeverre zal de invoering van de Voetbalwet gevolgen hebben voor de gemeente Oss?	44
7.1 Inleiding	44
7.2 Invoering van de Voetbalwet binnen andere gemeenten?	44
7.3 Juridische gevolgen bij invoering van de Voetbalwet	44
7.3.1 Bezwaar- en beroepsprocedure	44

7.4 Vinden de medewerkers in het werkveld het nodig, _____	45
gebruik te gaan maken van de Voetbalwet binnen de gemeente Oss?	
7.4.1 Voetbalvandalisme _____	45
7.4.2 Ernstige overlast _____	45
7.5 Praktische toepassing Voetbalwet in het werkveld _____	45
7.5.1 Regie over de dossieropbouw _____	46
7.5.2 Totstandkoming dossier _____	46
7.5.3 JOP's _____	47
7.6 Grondrechten _____	47
7.7 Handhaving verboden en meldingsplicht _____	48
7.7.1 Handhaving van het gebiedsverbod en groepsverbod _____	48
7.7.2 Handhaving van de meldingsplicht _____	49
7.8 Subconclusie _____	49
7.8.1 Gevolgen voor de gemeente Oss _____	49

Hoofdstuk 8 Eindconclusie _____ 50

Hoofdstuk 9 Aanbevelingen _____ 52

Hoofdstuk 10 Evaluatie onderzoek _____ 54

10.1 Inleiding _____	54
10.2 Evaluatie van het onderzoek _____	54
10.2.1 Deelvragen _____	54
10.2.2 Interviews _____	54
10.2.3 Het onderzoek _____	54
10.3 Vervolgonderzoek _____	55

Literatuurlijst _____ 56

Bijlagen:

01. Wettelijke grondslag bestuursrechtelijk instrumenten
02. Verslag voetbalwedstrijd
03. Jongeren ontmoeting plek (JOP's) Oss
04. Rondvraag over de Voetbalwet binnen gemeenten
05. Gespreksverslag de heer Berendsen
06. Gespreksverslag de heer Peters
07. Gespreksverslag de heer Pielaat
08. Gespreksverslag de heer Post
09. Gespreksverslag de heer Van der Kaap
10. Gespreksverslag de heer Vervoort
11. Gespreksverslag de heer X

Samenvatting

Het doel van het onderzoek is geweest om de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast te bestuderen, voortaan Voetbalwet.¹ Hierbij is bekeken of de Voetbalwet de gemeente Oss meer instrumenten geeft om de overlast binnen de voetbalwereld en op straat tegen te gaan.

In dit rapport ga ik eerst op de Voetbalwet in. Hierbij wordt de Voetbalwet vergeleken met de huidige bestuursrechtelijke instrumenten ter handhaving van de openbare orde. Hierop volgend is het bestaande beleid rond voetbalvandalisme en ernstige overlast geanalyseerd. Tot slot is onderzocht of toepassing van de nieuwe wet haalbaar is nadat deze van kracht is geworden.

De Voetbalwet is een wijzigingswet waardoor de Gemeentewet, het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering een aantal extra artikelen hebben gekregen, die het bevoegd gezag in staat stellen om strenger op te treden tegen raddraaiers. De burgemeester van een gemeente krijgt door de Voetbalwet de bevoegdheid om overtreders van de openbare orde een gebiedsverbod, groepsverbod en/of meldingsplicht op te leggen voor drie maanden met de mogelijkheid twee maal te verlengen tot een duur van negen maanden in totaal.

Op dit moment heeft de burgemeester van een gemeente al meerdere bestuursrechtelijke instrumenten ter beschikking om de openbare orde binnen zijn gemeente te handhaven. Deze zijn: gebiedsverbod, samenscholingsverbod, noodbevel dan wel noodverordening, bestuurlijke ophouding en het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied.

Het beleid van de gemeente Oss rond de bestrijding van voetbalvandalisme en ernstige overlast is gebaseerd op een Voetbalconvenant, Convenant gegevens uitwisseling en Supporters project FC Oss. Om overlast te bestrijden hanteert deze gemeente als doelstelling het 'minimaal beheersbaar maken van de overlastsituatie, maximaal het volledig oplossen van jeugdoverlast'. Om die jeugdoverlast te beperken heeft de gemeente Oss 'wijkgericht werken' ingevoerd.

In de conclusie wordt betoogd dat tot op heden het beleid van de gemeente Oss voldoende is om voetbalvandalisme en ernstige overlast te bestrijden. Doordat er een realistische kans is dat de bevoegdheden uit de Voetbalwet in de nabije toekomst nodig zullen zijn, is geadviseerd met betrekking tot de bevoegdheden uit de Voetbalwet toch beleid te maken. Ter ondersteuning van het vormen van beleid is een beleidsnota "De Voetbalwet" geschreven.

¹ bij wetsartikelen gerefereerd naar als Wet MBVEO.

Lijst van Afkortingen

Wet MBVEO: Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast

CIV: Centraal Informatiepunt Voetbalvandalisme

KNVB: Koninklijk Nederlands Voetbalbond

WvSr: Wetboek van Strafrecht

Gemw: Gemeentewet

WvSv: Wetboek van Strafvordering

Awb: Algemene wet bestuursrecht

APV: Algemene Plaatselijke Verordening

GW: Grondwet

EVRM: Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden

College: College van Burgemeester en Wethouders

KNHB: Koninklijk Nederlands Horeca Bond

BVH: Basis voorziening Handhaving

JOP: Jongeren Ontmoeting Plek

VNG: Vereniging Nederlandse Gemeenten

MvT: Memorie van Toelichting

A.b.b.b.: Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

IVBPR: Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke rechten

WOM: Wet Openbare Manifestaties

Wbp: Wet bescherming persoonsgegevens

CHV: Collectieve Horeca Verbod

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het onderwerp van de scriptie is de Voetbalwet. De Voetbalwet is tot stand gebracht nadat er in Nederland gedurende een langere tijd sprake is van onaanvaardbare vormen van overlast. De overlast is in het bijzonder in de steden en rond wedstrijden in het betaalde voetbal ontstaan. Omdat er door de minister van Binnenlandse Zaken een spoedvoorlichting was gevraagd aan de Raad van State, was onduidelijk of de plenaire behandeling op 18 mei 2010 door kon gaan. Dit is niet gelukt, op 11 mei 2010 is een nieuwe datum voor plenaire behandeling binnen de Eerste Kamer bepaald. Naar aanleiding van het nieuwe wetsvoorstel wil de gemeente Oss weten of de Voetbalwet gebruikt kan worden ter aanvulling van hun huidige beleid bij het bestrijden van voetbalvandalisme en ernstige overlast nadat de Voetbalwet in werking is getreden.

1.2 Doelstelling

De doelstelling van het onderzoek is dat op 28 mei 2010 aan de gemeente Oss een beleidsnota zal worden overhandigd, waarin is uitgewerkt welke maatregelen de gemeente Oss kan nemen omtrent de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast nadat dit wetsvoorstel in werking is getreden.

1.3 Hoofd en deelvragen

De centrale vraag binnen dit onderzoek is: in welke mate biedt de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast de gemeente Oss uitkomst om voetbalvandalisme en ernstige overlast binnen de gemeente tegen te gaan?

Hierbij zijn de volgende deelvragen relevant:

1. Wat houdt de Voetbalwet in?
2. Welke bestuursrechtelijke instrumenten biedt de huidige Nederlandse wetgeving om voetbalvandalisme en ernstige overlast te bestrijden?
3. In hoeverre zijn de huidige bestuursrechtelijke instrumenten om voetbalvandalisme en ernstige overlast te bestrijden geïnterpreteerd in de Nederlandse jurisprudentie?
4. Wat is het beleid van de gemeente Oss met betrekking tot het bestrijden van voetbalvandalisme en ernstige overlast en in hoeverre heeft dit effect gehad?
5. In hoeverre lijkt het beleid van de gemeente Oss op dat van andere gemeenten?
6. In hoeverre zal de invoering van de Voetbalwet gevolgen hebben voor de gemeente Oss?

1.4 Doelgroep

De beoogde doelgroep van dit rapport zijn ambtenaren, verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid binnen hun gemeente.

1.5 Opbouw onderzoeksrapport

Bij het schrijven het onderzoeksrapport is ervoor gekozen om als eerste de Voetbalwet uit te leggen. Daarna komen de huidige bestuursrechtelijke instrumenten aan bod en hoe deze door de Nederlandse rechtelijke macht worden geïnterpreteerd.

Om goede aanbevelingen te kunnen geven met betrekking tot de Voetbalwet is daarna het beleid van de gemeente Oss rond voetbalvandalisme en ernstige overlast uitgewerkt. Dit beleid is vergeleken met die van een paar andere gemeenten in Noord-Brabant die ook betaald voetbal binnen hun gebiedsgrenzen hebben. De praktische toetsing van de Voetbalwet is vervolgens toegepast op de gemeente Oss, zodat de aanbevelingen niet te ver afstaan van de praktijk. De deelvragen, geschreven in paragraaf 1.3, zijn per hoofdstuk verwerkt om uiteindelijk een conclusie te geven op de centrale vraag binnen het onderzoek.

1.6 Methode van Onderzoek

Het onderzoek heeft plaatsgevonden door middel van deskresearch in combinatie met fieldresearch. Voor de deskresearch is gebruik gemaakt van wet- en regelgeving, literatuur en jurisprudentie. Met betrekking tot de fieldresearch zijn interviews afgenomen, is er een dag meegelopen met de politie bij de voetbalwedstrijd FC Oss- FC Den Bosch en zijn jongeren ontmoetingsplekken (JOP's) in Oss bezichtigd.

Hoofdstuk 2. Wat houdt de Voetbalwet in?

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt uitgelegd wat de Voetbalwet precies inhoudt. Paragraaf 2.1 legt uit waarom de Voetbalwet tot stand is gekomen. In paragraaf 2.2 wordt uitgelegd wat wordt verstaan onder voetbalvandalisme en in paragraaf 2.3 komt ernstige overlast aan bod. Paragraaf 2.4 legt uit in hoeverre de Gemeentewet, Wetboek van Strafvordering en Strafrecht gewijzigd worden. Vervolgens wordt in paragraaf 2.5 verteld onder welke voorwaarden de burgemeester de bevoegdheden van de Voetbalwet kan gebruiken ter bestrijding van voetbalvandalisme en ernstige overlast. Tot slot wordt de conclusie getrokken over wat de Voetbalwet nu precies inhoudt.

2.2 Waarom is de Voetbalwet tot stand gekomen?

In 2007 heeft het Rijk een Veiligheidsmonitor laten uitvoeren. Een van de conclusies uit het onderzoek is dat ruim tien procent van de inwoners binnen Nederland op dat moment overlast van groepen jongeren binnen hun woonplaats heeft ervaren.² Ook kwamen er steeds meer signalen van lokale overheden dat zij in toenemende mate last hadden van voetbalvandalisme. De lokale overheden vonden dat ze niet meer in staat waren het voetbalgeweld tijdig te voorkomen of te beëindigen met het huidige bestuurlijke en strafrechtelijke instrumentarium.³

Naar aanleiding van het coalitie akkoord van Balkende IV is het project “Veiligheid begint bij Voorkomen” tot stand gekomen. Het project richt zich op nauwe samenwerking tussen het Rijk en de gemeenten binnen Nederland om zo ervoor te zorgen dat criminaliteit en overlast ingedamd wordt, dan wel voorkomen wordt.⁴ Gezien het feit dat het er niet naar uitziet dat de overlast binnen een bepaalde termijn zal afnemen of zelfs verdwijnen heeft het Rijk de Voetbalwet⁵ tot stand gebracht. De Voetbalwet is een onderdeel van het project “Veiligheid begint bij Voorkomen”.⁶

Door het geven van meer bevoegdheden aan de burgemeester, politie en de officier van justitie wil het Rijk de aanpak van overlast en verloedering verbeteren. Het Rijk wil met de Voetbalwet ook voorzien in de behoefte om makkelijker voetbalvandalisme te bestrijden. Het bestrijden van voetbalvandalisme en ernstige overlast wordt geregeld door middel van een gebiedsverbod, groepsverbod en/of een meldingsplicht.⁷

2.3 Wat wordt verstaan onder voetbalvandalisme?

Op 1 april 1986 is het Centraal Informatiepunt Voetbalvandalisme (CIV) opgericht. Het CIV is opgericht op aanbeveling van het Landelijk Overleg Voetbalvandalisme en wordt gefinancierd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.⁸ Het CIV wordt beschouwd als het expertisecentrum met betrekking tot voetbalvandalisme en voetbalgeweld.

² *kamerstukken II* 2007/08, 31 46, nr. 3, p.4.

³ *kamerstukken II* 2007/08, 31 46, nr. 3, p.1.

⁴ <http://www.justitie.nl/onderwerpen/criminaliteit/veiligheid/>.

⁵ De officiële titel van het wetsvoorstel is: 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. De officiële afkorting van de titel is: Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast. (http://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/31467_maatregelen_bestrijding).

⁶ <http://www.justitie.nl/onderwerpen/criminaliteit/veiligheid/>.

⁷ *kamerstukken II* 2007/08, 31 467, nr.3, p. 2.

⁸ <http://www.civ-voetbal.com/>.

Met behulp van de politie, justitie, voetbalclubs, Koninklijke Nederlandse Voetbalbond (KNVB) en alle gemeenten binnen Nederland met een betaalde voetbalclub verzamelt en analyseert het CIV actuele gegevens rondom vandalisme bij voetbalwedstrijden. Op basis van deze analyses, worden maatregelen bedacht om het voetbalvandalisme te bestrijden. Het CIV hanteert de volgende definitie voor voetbalvandalisme.⁹

*Voetbalvandalisme: "Gedragingen van personen, alleen of in groepen, in relatie tot een in Nederland of in het buitenland gespeelde voetbalwedstrijd, waarbij ten minste één club uit het betaalde voetbal of het nationale elftal is betrokken, die te maken hebben met verstoring van de openbare orde/veiligheid en/of het plegen van strafbare feiten met betrekking tot die wedstrijd in en rond het stadion, dan wel gepleegd tijdens het gaan naar en van deze wedstrijd."*¹⁰

Met andere woorden, als de openbare orde of veiligheid voor, tijdens of na een wedstrijd gespeeld in het betaalde voetbal wordt verstoord door voetbalsupporters, is er sprake van voetbalvandalisme. Tot op heden is hiervan geen definitie opgenomen in het Wetboek van Strafrecht (WvSr).¹¹ De Voetbalwet geeft hier ook geen specifiek uitsluitsel over. Om toch tot een definiëring te komen zal de definitie van het CIV leidend worden beschouwd tijdens het onderzoek.

2.4 Wat wordt verstaan onder ernstige overlast?

Met overlast wordt bedoeld: de aantasting van de leefbaarheid of het leefbaarheidgevoel door omgevingsfactoren van materiële of personele aard die een onveiligheidsgevoel veroorzaken.¹² Ernstige overlast omvat gedrag dat niet altijd strafbaar is maar wel als erg storend kan worden ervaren. Hierbij kan men denken aan aanhoudende pesterijen van buurtbewoners, voortdurende vernielingen, steeds terugkerend hinderlijk gedrag op of aan de weg.¹³ Naar aanleiding van de ongeregelde heden die hebben plaatsgevonden binnen Nederland, zoals in Gouda en de wijk Kanaleneiland in Utrecht, heeft de rijksoverheid in het project 'Veiligheid begint bij Voorkomen' vastgesteld dat bij sommige vormen van ernstige overlast het bestaande instrumentarium ontoereikend is. Elke vorm van overlast kan strafrechtelijk bestreden worden. Gecombineerd, gaat dit in de praktijk echter vaak moeilijker.¹⁴

- hinderlijk en zonder redelijk doel rondhangen bij gebouwen of in portieken;
- betreden van plantsoenen;
- joelen, narroepen, bespugen, intimiderend overkomen;
- wildplassen;
- plakken en kladden;
- hinderlijk drankgebruik;
- vernieling van auto's, bushokjes en ander straatmeubilair;
- ingooien van ruiten;
- het spuiten van graffiti;
- openbaar dronkenschap;
- schelden;
- regelmatig vernielingen plegen.¹⁵

⁹ <http://www.civ-voetbal.com/>.

¹⁰ <http://www.civ-voetbal.com/>.

¹¹ <http://www.civ-voetbal.com/>.

¹² <http://users.telenet.be/dirk.van.aerschot/vlaamsbrabant/documenten/voorafgaand/verklarende%20woordenlijst.pdf>.

¹³ <http://www.minbzk.nl/actueel?ActId=103095>.

¹⁴ <http://www.minbzk.nl/onderwerpen/veiligheid/veilige-samenleving/veiligheid-begint>.

¹⁵ *kamerstukken II* 2007/08, 31 46, nr. 3, p.4.

Als twee of meer van dergelijke gedragingen door één of meer personen consequent wordt gepleegd, beschouwt men dit als ernstige overlast.

Ook al bestaat er geen wettelijke definitie met betrekking tot het begrip ernstige overlast, deze term wordt wel gebruikt in het Beleidsprogramma van het kabinet Balkenende IV en in het Veiligheidsmonitor Rijk 2007.¹⁶ Doordat er geen sprake is van een delictsomschrijving voor het begrip 'ernstige overlast', is het moeilijk hierover eenduidigheid te krijgen binnen de Nederlandse samenleving. Elke gemeente geeft zijn eigen invulling aan dit begrip, waardoor onduidelijk blijft hoe dit ongewenste gedrag het beste aangepakt kan worden.

2.5 In hoeverre wordt de Gemeentewet, Wetboek van Strafvordering en Wetboek van Strafrecht gewijzigd door de Voetbalwet?

De Voetbalwet is een wijzigingswet. Dit houdt in dat de wet niet op zichzelf staat maar bestaande wetten wijzigt. De Voetbalwet bevat drie artikelen. In het eerste artikel wordt het wijzigen van de Gemeentewet (Gemw) geregeld. In artikel twee het wijzigen van het Wetboek van Strafvordering (WvSv) en in het derde artikel het wijzigen van het WvSr.

2.5.1 Gemeentewet

De Gemw wordt gewijzigd door middel van het toevoegen van twee extra artikelen na artikel 172 Gemw. In artikel 172 Gemw is wettelijk vastgelegd dat de burgemeester van een gemeente bevoegd is om de openbare orde binnen zijn gemeente te handhaven.

Artikel 172a Gemeentewet

Door middel van artikel 1 sub a Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (Wet MBVEO) jo. artikel 172a Gemw krijgt de burgemeester een extra bevoegdheid toegeedeeld. Indien iemand individueel of groepsgewijs de openbare orde heeft verstoord en er concrete aanwijzingen zijn dat de persoon in de nabije toekomst dit weer gaat doen, mag de burgemeester een gebiedsverbod, groepsverbod en/of meldingsplicht opleggen. Deze bevelen kunnen opgelegd worden voor een periode van drie maanden, met twee keer verlenging tot in totaal negen maanden.¹⁷ Deze drie begrippen worden gedefinieerd in artikel 1 sub a Wet MBVEO jo. artikel 172a lid 1 Gemw.

De burgemeester kan aan een persoon die herhaaldelijk groepsgewijs de openbare orde heeft verstoord of daarbij een leidende rol heeft gehad, bij ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde een bevel geven:

*Gebiedsverbod: zich niet te bevinden in of in de omgeving van een of meer bepaalde objecten binnen de gemeente, dan wel in een of meer bepaalde delen van de gemeente.*¹⁸

*Groepsverbod: zich niet in een of meer bepaalde delen van de gemeente op een voor het publiek toegankelijke plaats zonder redelijk doel met meer dan drie andere personen in groepsverband op te houden.*¹⁹

*Meldingsplicht: zich op bepaalde tijdstippen te melden op bepaalde plaatsen, al dan niet in een andere gemeente.*²⁰

¹⁶ kamerstukken II 2007/08, 31 46, nr. 3, p.3.

¹⁷ kamerstukken II 2007/08, 31 46, nr. 3, p.3.

¹⁸ art.1 sub a Wet MBVEO jo. 172a lid 1 sub a Gemw.

¹⁹ art.1 sub a Wet MBVEO jo. 172a lid 1 sub b Gemw.

²⁰ art.1 sub a Wet MBVEO jo. 172a lid 1 sub c Gemw.

De Voetbalwet geeft door middel van de twee verboden en meldingsplicht de burgemeester de mogelijkheid repressief en preventief de veiligheid op het terrein van de openbare orde te handhaven. Deze instrumenten kunnen pas ingezet worden nadat iemand de openbare orde heeft verstoord (repressief). Het wordt echter ook als preventief beschouwd omdat men hiermee wil voorkomen dat iemand voor verdere verstoring van de openbare orde kan zorgen.²¹

Artikel 172b Gemeentewet

De twee verboden en meldingsplicht worden gezien als ambtelijk bevelen waartegen bij het niet voldoen hiervan een straf kan worden opgelegd.²² Dit houdt in dat het niet voldoen aan een ambtelijk bevel een feit is waarvoor iemand strafrechtelijk vervolgd kan worden. Op grond van artikel 486 WvSv kan niemand die een feit begaat vóór de leeftijd van twaalf jaar voor dit feit strafrechtelijk vervolgd worden. Aangezien twaalfminners niet strafrechtelijk vervolgd kunnen worden²³, heeft het geen zin voor de burgemeester om binnen deze doelgroep een gebiedsverbod, groepsverbod en/of meldingsplicht op te leggen. Bij het niet voldoen aan dit ambtelijke bevel²⁴ kan de burgemeester hier niets tegen ondernemen.

Om er toch voor te zorgen dat twaalfminners in het gareel gehouden kunnen worden, heeft de wetgever artikel 172b Gemw ontwikkeld. Indien een twaalfminner herhaaldelijk de openbare orde verstoort en er vrees is voor verdere verstoring van de openbare orde, kan de burgemeester een bevel afgeven aan de persoon die het gezag uitoefent over de twaalfminner. Het bevel zal dan inhouden dat degene die het gezag heeft over de twaalfminner, zorg moet dragen dat de twaalfminner:

- zich niet bevindt in of in de omgeving van een of meer bepaalde objecten/delen van de gemeente zonder begeleiding van de persoon die het gezag over hem uitoefent dan wel een andere meerderjarige, aangewezen door de burgemeester om bevoegd te zijn de twaalfminner te begeleiden; of
- zich houdt aan een tijds klok.²⁵

Indien een dergelijk bevel wordt afgegeven,²⁶ geldt dit als een ambtelijk bevel.²⁷

Indien de twaalfminner zich niet houdt aan de inhoud van het bevel, overtreedt de gezaghebbende het ambtelijk bevel. Strafrechtelijk vervolging kan dan worden ingesteld, waarbij ten hoogste een gevangenisstraf van maximaal drie maanden of geldboete van de tweede categorie kan worden opgelegd.²⁸

2.5.2 Wetboek van Strafvordering

Het vierde boek van het WvSv krijgt er door de Voetbalwet een nieuwe titel bij: Titel IID 'Gedragsaanwijzing ter beëindiging van ernstige overlast'. De officier van justitie is bevoegd op grond van de nieuwe titel een gedragsaanwijzing te geven tegen wie ernstige bezwaren bestaan, in het geval dat er verdenking is van een strafbaar feit waarbij:

²¹ *kamerstukken II 2007/08, 31 46, nr. 3, p.2.*

²² art. 154 lid 1 Gemw jo 184 lid 1 WvSr.

²³ art. 486 WvSv.

²⁴ art. 154 lid 1 Gemw jo 184 lid 1 WvSr jo 486 WvSv.

²⁵ Tijds klok: de minderjarige mag zich op bepaalde dagen gedurende een aangegeven tijdvak tussen 8 uur 's avonds en 6 uur 's ochtends niet bevinden op voor het publiek toegankelijke plaatsen, tenzij begeleid door een persoon die het gezag over de minderjarige heeft dan wel diegene die door de burgemeester zijn aangewezen om de minderjarige te mogen begeleiden.

²⁶ art. 1 sub a wet MBVEO jo 172b Gemw.

²⁷ art. 154 Gemw.

²⁸ art. 184 lid 1 WvSr.

- de openbare orde ernstig is verstoord en waarbij grote vrees voor herhaling bestaat; of
- vrees bestaat dat in verband hiermee ernstig belastend gedrag van de verdachte jegens personen kan ontstaan; dan wel
- er vrees bestaat dat het gedrag van de verdachte herhaald gevaar zal opleveren voor goederen.²⁹

Op grond van artikel 2 sub b Wet MBVEO juncto artikel 509hh lid 2 WvSv kan dan een gebiedsverbod of contactverbod worden opgelegd, een meldingsplicht of de plicht om zich te laten bijstaan door hulpverleners. Een contactverbod, opgelegd door de officier van justitie is iets anders dan de groepsverbod. Bij een contactverbod mag de burger niet contact leggen met specifiek één of meer personen. Hier tegen over staat het groepsverbod, opgelegd door de burgemeester. Het opleggen van een groepsverbod betekent dat de burger zich binnen het gebied niet met vier of meer mensen in publiektoegankelijke ruimtes mag ophouden.³⁰

2.5.3 Wetboek van Strafrecht

Het WvSr wordt door de Voetbalwet zodanig gewijzigd dat er twee nieuwe wetsartikelen aan worden toegevoegd. In artikel 141 WvSr is geregeld dat als iemand in groepsverband geweld pleegt tegen personen of goederen, deze gestraft kan worden met een gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren en zes maanden of een geldboete van de vierde categorie. Daaraan wordt artikel 141a WvSr toegevoegd.

Artikel 141a Wetboek van Strafrecht

Door middel van artikel 141a WvSr kan iemand die opzettelijk de gelegenheid, de middelen of de inlichtingen verschaft, zodat anderen geweld kunnen plegen tegen mensen dan wel goederen hiervoor gestraft worden. De straf kan bestaan uit een gevangenisstraf van ten hoogste drie jaren of een geldboete van de vierde categorie. Dit artikel is niet tot stand gekomen specifiek gericht op voetbalvandalisme. Echter, ervaring heeft uitgewezen dat men vaak vooraf contact heeft met elkaar om een dergelijke strafbaar feit te kunnen plannen.³¹ Om te zorgen dat dit artikel voor meerdere feiten gebruikt kan worden, is het delict zo breed mogelijk omvat.

Artikel 184a Wetboek van Strafrecht

Een gedragsaanwijzing in de zin van artikel 509hh WvSv kan niet gestraft worden door middel van artikel 184 WvSr. De gedragsaanwijzing wordt namelijk afgegeven door de officier van justitie en niet door de burgemeester. Daardoor is de gedragsaanwijzing geen ambtelijk bevel waarbij strafrechtelijk vervolging op grond van artikel 184 WvSr kan plaatsvinden. Het geven van een gedragsaanwijzing door de officier van justitie geldt als een nieuwe bevoegdheid. Op het niet opvolgen van de gedragsaanwijzing staan consequenties. De wetgever heeft daardoor artikel 184a WvSr tot stand laten komen. Indien iemand dan in strijd handelt met de gedragsaanwijzing, afgegeven door de officier van justitie, kan deze op grond van het nieuwe wetsartikel gestraft worden met een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of een geldboete van de derde categorie.

²⁹ art. 2 sub b Wet MBVEO jo 509hh lid 1 WvSv.

³⁰ art.1 sub a wet MBVEO jo. 172a lid 1 sub b Gemw.

³¹ P. van Gageldink 2001.

Artikel 184 versus 184a Wetboek van Strafrecht

Artikel 184 en 184a WvSr staan niet in verband met elkaar. Het gebiedsverbod, groepsverbod, de meldingsplicht en het bevel tot zorg dragen over het gedrag van een twaalfminner, zijn bestuursrechtelijke instrumenten die uitgevaardigd kunnen worden door de burgemeester van een gemeente. Deze worden dan ook beschouwd als een ambtelijk bevel waarbij strafrechtelijke vervolging plaats kan vinden door middel van artikel 184 WvSr. Bij de invoering van de Voetbalwet zal een nieuwe bevoegdheid van de officier van justitie ontstaan om een gedragsaanwijzing te geven aan een verdachte van een strafbaar feit.³² Dit is geen ambtelijk bevel, waardoor de wetgever een nieuwe delictsomschrijving tot stand moest brengen. Artikel 184a WvSr is om die reden tot stand gekomen.

2.6 Onder welke voorwaarden kan de burgemeester gebruik maken van de nieuwe bestuursrechtelijke bevoegdheden, geregeld in de Voetbalwet?

De burgemeester kan pas gebruik gaan maken van de nieuwe bevoegdheden als er aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Om een burger die ouder dan twaalf jaar is een gebiedsverbod, groepsverbod en/of meldingsplicht op te leggen, moeten aan de volgende voorwaarden zijn voldaan:

- de burger moet herhaaldelijk individueel of groepsgewijs de openbare orde hebben verstoord of bij groepsgewijze verstoring van de openbare orde een leidende rol hebben gehad;
- er moet ernstige vrees bestaan dat de burger van plan is de openbare orde verder te verstoren.³³

Indien een burger de leeftijd van twaalf jaren nog niet heeft bereikt, moet aan onderstaande voorwaarden zijn voldaan om een bevel te kunnen afvaardigen aan de persoon die het gezag uitoefent over de minderjarige:

- de minderjarige moet herhaaldelijk groepsgewijs de openbare orde hebben verstoord;
- er moet ernstige vrees bestaan dat de minderjarige van plan is de openbare orde verder te verstoren;³⁴
- de duur van het bevel is maximaal drie maanden met de mogelijkheid om het tweemaal te verlengen tot een tijd van negen maanden. Hierbij moet wel per verlenging bekeken worden of het nog proportioneel is om het bevel te verlengen.³⁵

Indien de burger een ernstig strafbaar feit heeft gepleegd en de officier van justitie overgaat tot strafrechtelijke vervolging in combinatie met een meldingsplicht mag de burgemeester geen gebiedsverbod of groepsverbod voor hetzelfde gebied opleggen.³⁶

Omdat een gebiedsverbod, groepsverbod en/of meldingsplicht een ingrijpende vrijheidsontneming is, moeten de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit in acht worden genomen. Met het begrip 'proportionaliteit' wordt bedoeld dat de inbreuk op de belangen van de burger in verhouding moet staan tot het doel waarvoor het verbod of de meldingsplicht is opgelegd. Indien op een minder vergaande manier hetzelfde doel bereikt kan worden, handelt de burgemeester in strijd met het subsidiariteitsbeginsel.³⁷ Het bevel moet berusten op een samengesteld dossier.

³² zie paragraaf 2.5.2 van scriptie.

³³ art. 1 sub a wet MBVEO jo 172a Gemw.

³⁴ art. 1 sub a wet MBVEO jo 172b Gemw.

³⁵ *kamerstukken II* 2007/08, 31 46, nr. 3, p.3.

³⁶ *kamerstukken II* 2007/08, 31 46, nr. 3, p.2.

³⁷ HR 12 maart 2004, *LJN* AN8483.

De verantwoordelijkheid en regie voor het samenstellen van het dossier berust bij het gemeentebestuur. Omdat het bevel een beschikking is in de zin van artikel 1:3 lid 2 Algemene wet bestuursrecht (Awb), moet worden voldaan aan alle algemene beginselen van behoorlijk bestuur.³⁸ Het dossier zal het motiveringsbeginsel³⁹ moeten ondersteunen met betrekking tot de beschikking.⁴⁰

Het dossier zal inzicht moeten geven in:

- de samenstelling van gedragingen respectievelijk de aard van de ordeverstoringen van de betrokken groep en persoon;
- het aantal klachten rond overlast afkomstig uit een bepaalde buurt, het aantal aangiften van bijvoorbeeld vernielingen e.d., het aantal keren dat een ordeversturende groep door de gemeente en politie is bezocht en het gemiddelde aantal ordeverstoorders dat aanwezig is op een hangplek;
- de vrees voor verdere herhaling van ordeversturend gedrag;
- een beschrijving van de overlastgevende groep en de voorlopers daarbij en in het bijzonder de persoon tot wie het bevel zich moet richten, inclusief een overzicht van de interventies tot dan toe en het effect daarvan; en
- de urgentie van het opleggen van het bevel door de burgemeester.

Indien de ontvanger van de beschikking zich niet houdt aan het bevel, opgelegd door de burgemeester, kan deze op grond van artikel 184 WvSr strafrechtelijk vervolgd worden.

2.7 Subconclusie

Onder de Voetbalwet wordt verstaan de wijzigingswet van de Gemw, WvSv en WvSr. De Voetbalwet voegt extra bevoegdheden toe aan de instrumenten van de burgemeester en de officier van justitie ter handhaving van de openbare orde.

2.7.1 Bevoegdheden

Zodra de Voetbalwet van kracht is, mag de burgemeester drie nieuwe bevelen afvaardigen: een gebiedsverbod, groepsverbod, en/of meldingsplicht. Ook kan de burgemeester dan een bevel geven aan een persoon die het gezag heeft over een twaalfminner. De gezaghebbende moet dan zorg dragen dat de twaalfminner zich niet zonder begeleiding binnen een bepaald aangewezen gebied bevindt dan wel voldoet aan een tijds klok.

De officier van justitie krijgt, bij invoering van de Voetbalwet, de bevoegdheid om een gedragsaanwijzing te geven aan een verdachte van een strafbaar feit. Het geven van een gedragsaanwijzing is verbonden aan bepaalde voorwaarden. Deze zijn echter niet verder uitgewerkt, omdat de gemeente Oss en niet de officier van justitie opdrachtgever is.

2.7.2 Voorwaarden

Wil de burgemeester een gebiedsverbod, groepsverbod of meldingsplicht op kunnen leggen, moet voldaan zijn aan de in artikel 172a Gemw genoemde voorwaarden. Dit houdt onder andere in dat de burger de openbare orde moet hebben verstoord en er ernstige vrees moet bestaan dat de burger van plan is de openbare orde verder te verstoren.

³⁸ Algemene beginselen van behoorlijk bestuur: zorgvuldigheid, motivering, geen misbruik van bevoegdheid, rechtszekerheid, vertrouwen, evenredigheid, gelijkheid en verbod van willekeur.

³⁹ Het motiveringsbeginsel: een (afwijzend) besluit moet gedragen worden door een deugdelijke motivering, zo mogelijk onder vermelding van het wettelijk voorschrift op grond waarvan het besluit is genomen.

⁴⁰ art. 3:46 Awb.

Indien de burger een ernstig strafbaar feit heeft begaan waartegen de officier van justitie strafrechtelijk vervolging in combinatie met een gebiedsverbod heeft ingezet, mag de burgemeester geen gebiedsverbod of groepsverbod voor hetzelfde gebied opleggen.⁴¹ Indien een twaalfminner herhaaldelijk groepsgewijs de openbare orde heeft verstoord en er ernstige vrees bestaat dat de minderjarige van plan is de openbare orde verder te verstoren, kan de burgemeester op grond van artikel 1 sub a Wet MBVEO jo. artikel 172b Gemw een bevel tot zorgdragen afvaardigen aan de gezaghebbende van de twaalfminner.

Tot slot moet geprobeerd worden overlast te voorkomen dan wel andere middelen in te zetten voordat de burgemeester een bevel oplegt of de officier van justitie een strafrechtelijke gedragsaanwijzing geeft. Indien de situatie niet voorkomen kan worden en de bestuursrechtelijke instrumenten uit de APV en Gemw niet meer effectief zijn, dan pas kan er overgegaan worden tot de aanvullende maatregelen die de Voetbalwet biedt. Hierdoor wordt voldaan aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit.⁴²

⁴¹*kamerstukken II 2007/08, 31 46, nr. 3, p.2.*

⁴²*kamerstukken II 2007/08, 31 46, nr. 3, p.30.*

Hoofdstuk 3. Welke bestuurlijke instrumenten biedt de huidige Nederlandse wetgeving om voetbalvandalisme en ernstige overlast te bestrijden?

3.1 Inleiding

Op dit moment bestaan er meerdere bestuursrechtelijke instrumenten om voetbalvandalisme en ernstige overlast te bestrijden: een gebiedsverbod, samenscholingsverbod, noodbevel, noodverordening, bevel tot bestuurlijke ophouding en bevel tot aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied. Deze bestuursrechtelijke instrumenten, behalve het samenscholingsverbod, worden in paragraaf 3.1 besproken. In paragraaf 3.2 wordt beschreven hoe de huidige bestuursrechtelijke instrumenten verschillen met de Voetbalwet. Omdat de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) van een gemeente geldt als wettelijke basis voor een samenscholingsverbod, is ervoor gekozen deze niet uit te werken in paragraaf 3.1 (dat zal pas in hoofdstuk 5 worden gedaan), maar wel nader te noemen in paragraaf 3.2. Het hoofdstuk zal afgerond worden met een conclusie in paragraaf 3.4.

3.2 Huidige bestuursrechtelijke instrumenten

Op grond van artikel 172 lid 1 Gemw is de burgemeester van een gemeente bevoegd de openbare orde binnen zijn gemeente te handhaven. De openbare orde kan pas gehandhaafd worden als het ordelijke verloop van het gemeenschapsleven in een publieke ruimte wordt verstoord of dreigt te worden verstoord, waarbij een direct (dreigend) gevaar voor anderen bestaat dan wel rechten van anderen direct worden of dreigen te worden aangetast.⁴³ Het wettelijke grondslag en de voorwaarden waaraan voldaan moet worden bij de huidige bestuursrechtelijke instrumenten is kort opgesomd in bijlage een.

3.2.1 Algemene bevoegdheid van de burgemeester

Artikel 172 Gemw geeft de burgemeester de bevoegdheid om alle bevelen te geven die hij noodzakelijk acht voor het handhaven van de openbare orde. Dit geldt als een algemene bevoegdheid van de burgemeester onder normale omstandigheden.⁴⁴

Het Rijk beschouwt deze bevoegdheid als: *de zorg voor de naleving van regels bij niet- naleving waarvan de orde en rust in het openbaar leven wordt verstoord*.⁴⁵ De burgemeester mag deze bevoegdheid uitoefenen met behulp van de politie.⁴⁶

Advocaat- generaal de heer 'sJacob schreef hierover⁴⁷ dat 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 orde, ongeacht of de andere ter plaatse aanwezige personen in enig opzicht zijn tegenstanders dan wel zijn medestanders zijn.⁴⁸

Artikel 172 lid 2 Gemw

Artikel 172 lid 2 Gemw wordt uitsluitend gebruikt voor overtredingen van geschreven normen die betrekking hebben op de openbare orde. Dit zijn de normen die terug te vinden zijn in het Wetboek van Strafrecht en in gemeentelijke verordeningen (zoals de APV). Het gaat dan niet om het strafbare feit zelf dat gepleegd is, maar de effecten die de handeling heeft op de openbare orde.⁴⁹

⁴³ K.J. Lok 2002, p. 198.

⁴⁴ E.R.Muller e.a. 2008, p. 79.

⁴⁵ K.J. Lok 2002, p. 199, 200.

⁴⁶ art. 172 lid 2 Gemw.

⁴⁷ HR 29 november 1966, NJ 1967,58.

⁴⁸ J. Naeye 2009, p.44.

⁴⁹ E.R.Muller e.a. 2008, p. 80.

Artikel 172 lid 3 Gemw

Met artikel 172 lid 3 Gemw heeft de wetgever de bevoegdheid geregeld voor de burgemeester, om direct ter voorkoming of beëindiging van verstoring van de openbare orde te kunnen optreden. Indien geschreven normen ontbreken met betrekking tot de situatie die is ontstaan, kan de burgemeester gebruik maken van artikel 172 lid 3 Gemw. Dit lid heeft dan ook een aanvullend karakter ten opzichte van de andere leden in artikel 172 Gemw.⁵⁰

De bevoegdheid wordt beschouwd als een 'lichte' bevelsbevoegdheid. De reden hiervoor is dat in vergelijking met artikel 175 lid 1 Gemw (noodbevel), artikel 172 lid 3 Gemw beschouwd wordt als een mildere bevoegdheid. Hiermee wordt bedoeld dat de burgemeester bij het gebruikmaken van zijn bevoegdheid tot handhaving, niet mag afwijken van de Grondwet of andere wettelijke voorschriften. In tegenstelling tot artikel 172 lid 3 Gemw hoeft de burgemeester bij een noodtoestand, artikel 175 lid 1 Gemw, alleen rekening te houden met de Grondwet.⁵¹ Hoe zwaar de inhoud van een bevel zal zijn, op grond van artikel 172 lid 3 Gemw, wordt bepaald door de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.⁵² Deze moeten worden afgewogen tegen het belang tot het ordelijke verloop van het gemeenschapsleven.⁵³

Gebiedsverbod

In de praktijk gebruikt de burgemeester artikel 172 lid 3 Gemw om een bevel uit te kunnen vaardigen aan een burger om zich op een bepaald moment niet op een bepaalde plaats op te houden of zich te houden aan het volgen van een bepaald aangewezen route. Dit wordt ook wel gebiedsverbod dan wel gebiedsontzegging genoemd. Als er een wettelijke bepaling wordt overtreden of als er een andere, specifiekere bevoegdheid is, dan moet deze gebruikt worden voor het handhaven van de openbare orde.⁵⁴ Hiervoor is gekozen omdat artikel 172 lid 3 Gemw een algemene bevoegdheid is.⁵⁵

3.2.2 Noodbevel en noodverordening

Op grond van artikel 175, lid 1 Gemw kan de burgemeester een noodbevel afkondigen. Om een noodbevel af te kunnen kondigen, moet er sprake zijn van:

- oproerige bewegingen;
- van andere ernstige wanordelijkheden; of
- van rampen of zware ongevallen, dan wel van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan.

Met betrekking tot burgers die verantwoordelijk zijn voor oproerige bewegingen dan wel andere ernstige wanordelijkheden, geldt artikel 175 Gemw als een met strafrecht omklede sancties gewaarborgd bevel. Bij rampen en zware ongevallen heeft het noodbevel een ander uitgangspunt. De burgers worden dan namelijk beschermd tegen het gevaar dat zij lopen.⁵⁶

Indien er sprake is van een situatie zoals beschreven in artikel 175 Gemw, kan ook handhavend worden opgetreden door middel van een noodverordening, artikel 176 Gemw.

⁵⁰ E.R.Muller e.a. 2008, p. 81.

⁵¹ T.D. Cammelbeeck, H.R.B.M. Kummeling, A.J. Modderkolk 2009, p.198.

⁵² Met andere woorden: de impact van het bevel op de burger moet gelijk staan aan het doel waarvoor het bevel is gegeven. Indien met een minder vergaande maatregelen hetzelfde doel bereikt kan worden, zal hiervoor gekozen moeten worden.

⁵³ Prof.mr.H.Ph.J.A.M. Hennekens 2001, p. 29.

⁵⁴ E.R. Muller 2008, p. 81.

⁵⁵ Overzicht bestuurlijke instrumenten openbare orde en veiligheid, p.1 (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninklijke relaties, mr. G. Laane (senior beleidsmedewerker)).

⁵⁶ Prof.mr.H.Ph.J.A.M. Hennekens 2001, p. 64.

Is er sprake van een onbepaald aantal personen waartegen de noodmaatregelen zal moeten gelden, dan is een noodverordening beter van toepassing op de situatie.⁵⁷

Hoewel een noodbevel en een noodverordening veel op elkaar lijken, is er een aantal belangrijke verschillen aan te wijzen:

- Een *noodbevel* is specifiek gericht op één of meer personen.
- Een *noodverordening* is een algemeen verbindend voorschrift (AVV).⁵⁸ De *noodverordening* kan gelden voor het gehele grondgebied van een gemeente en richt zich tot een ieder die zich op dit grondgebied bevindt.⁵⁹
- In principe wordt een *noodbevel* zoveel mogelijk schriftelijk uitgevaardigd. Indien door de situatie dit niet vooraf kan, zal er zo snel mogelijk na uitvaardiging van een mondeling *noodbevel*, het *noodbevel* op schrift moeten worden geplaatst. Hierdoor is het *noodbevel* een beschikking.⁶⁰ Omdat er sprake is van een beschikking, kan de belanghebbende hier tegen bezwaar maken. De beschikking op bezwaar heeft een beslistermijn van minimaal zes weken⁶¹ waarna beroep kan worden ingesteld bij de rechtbank.⁶² Het uitvaardigen van een *noodbevel* heeft een spoedeisend belang. Wanneer de belanghebbende niet de beslissing op bezwaar wil afwachten, kan deze na bezwaar gemaakt te hebben een verzoek indienen tot een voorlopige voorziening bij de voorzieningenrechter. De voorzieningenrechter zal dan zo snel mogelijk uitspraak doen over de zaak.⁶³
- Aangezien de *noodverordening* een AVV is, is geen beroep mogelijk bij de bestuursrechter.⁶⁴ Een burger kan daardoor alleen naar de burgerlijke rechter stappen,⁶⁵ wegens het plegen van een onrechtmatige daad. De burger moet dan kunnen aantonen dat de gemeente:
 - een inbreuk doet op het recht van de burger; of
 - een handeling doet of nalaat in strijd met een wettelijke plicht; of
 - zich anders gedraagt dan volgens het ongeschreven recht in het maatschappelijke verkeer betaamt.⁶⁶
- Bij het uitvaardigen van een *noodbevel* zal de burgemeester alleen rekening hoeven te houden met voorschriften gesteld in de GW.⁶⁷
- Hier tegen over staat artikel 176 Gemw. Deze wet drukt een zodanige zware bevoegdheid uit, dat zelfs van de GW afgeweken mag worden.⁶⁸

⁵⁷ E.R.Muller e.a. 2008, p. 101.

⁵⁸ Algemeen Verbindend Voorschrift: algemene regel gegeven krachtens een wettelijke bevoegdheid. (prof. mr. I.C. Van der Vlies 2001, p.58).

⁵⁹ K.J. Lok 2002, p.212.

⁶⁰ Beschikking: art 1:3, lid 2 Awb: een besluit dat niet van algemene strekking is, met inbegrip van de afwijzing van een aanvraag daarvan.

⁶¹ art. 7:10 Awb.

⁶² art. 8:1 lid 1 jo 7:1 lid 1 Awb.

⁶³ art. 8:81 lid 1 jo. 8:83 jo. 8:84 Awb.

⁶⁴ art. 8:2 Awb.

⁶⁵ K.J. Lok 2002, p. 211.

⁶⁶ art. 6:162 BW.

⁶⁷ art. 175 lid 1 Gemw.

⁶⁸ K.J. Lok 2002, p. 211,212.

De noodbevoegdheden hebben ook overeenkomsten:

- Beide bevoegdheden mogen alleen in uitzonderlijke situaties worden aangewend. Ze dienen ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar genomen te worden.
- Indien de openbare orde hersteld kan worden met behulp van artikel 172 Gemw, zal hier als eerste gebruik van moeten worden gemaakt. Gezien het beginsel van subsidiariteit, heeft een lichtere bevoegdheid van de burgemeester de voorkeur.
- Beide bevoegdheden zijn primair gericht tegen (verdere) verstoring van de openbare orde en veiligheid. Daardoor zijn zij geen strafmaatregelen of strafsancities waarbij artikel 6 EVRM van toepassing is.⁶⁹

3.2.3 Bestuurlijke ophouding

Ingevolge artikel 176a Gemw, heeft de burgemeester de bevoegdheid om een groep aangewezen personen op een door de burgemeester aangegeven plaats tijdelijk te doen ophouden. Door middel van artikel 154a Gemw kan de gemeenteraad in een verordening vast laten leggen dat de burgemeester, in voorzienbare gevallen, gebruik kan maken van de APV om over te gaan tot bestuurlijke ophouding. Indien er sprake is van een situatie die niet te voorzien was in de APV, kan de burgemeester pas gebruik maken van artikel 176a Gemw om over te gaan tot bestuurlijke ophouding.⁷⁰

Dit houdt in:⁷¹

1. Er moet sprake zijn van een oproerige beweging, andere ernstige wanordelijkheden of rampen, dan wel ernstige vrees voor het ontstaan daarvan wil de burgemeester gebruik kunnen maken van het bevel tot bestuurlijke ophouding.
2. Pas na het uitvaardigen van een noodbevel of noodverordening kan overgegaan worden tot een bevel tot bestuurlijke ophouding.
3. Overgaan tot het opleggen van een bevel tot bestuurlijke ophouding moet noodzakelijk zijn ter voorkoming van voortzetting of herhaling van de niet- naleving van de voorschriften gesteld in de noodbevel/ noodverordening. ⁷²
4. In principe zal de APV van de gemeente gebruikt moeten worden als wettelijke grondslag voor het bevel tot bestuurlijke ophouding. ⁷³ Is de APV van de gemeente niet van toepassing op de betreffende situatie, kan de burgemeester gebruik maken van artikel 176a Gemw.
5. Het bevel tot bestuurlijke ophouding mag niet langer duren dan nodig wordt geacht, ter voorkoming van voortzetting of herhaling van het niet naleven van het voorschrift. Dit houdt in dat het bevel niet langer mag duren dan twaalf uur.
6. Het besluit tot ophouding moet op schrift worden gesteld. De schriftelijke beslissing is een beschikking.
7. Voordat overgegaan mag worden tot een dergelijk besluit moet de overtreder eerst de mogelijkheid krijgen om zijn gedrag te herstellen en wel te voldoen aan het voorschrift. ⁷⁴

⁶⁹ E.R.Muller 2008, p. 101.

⁷⁰ E.R.Muller 2008, p. 96.

⁷¹ Overzicht bestuurlijke instrumenten openbare orde en veiligheid, p.1 (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninklijke relaties, mr. G. Laane (senior beleidsmedewerker)).

⁷² art. 154a lid 2 Gemw.

⁷³ art. 154a Gemw.

⁷⁴ art. 154a lid 3 jo lid 4 jo lid 5 Gemw.

3.2.4 Aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied

Als laatste kan de gemeenteraad door middel van een verordening de bevoegdheid verlenen aan de burgemeester om een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen bij verstoring van de openbare orde.⁷⁵ Door middel van deze bepaling wil de wetgever bereiken dat het bezit van vuur -, steekwapens, andere wapens en het geweld dat hierdoor ontstaat, bestreden kan worden.⁷⁶

Indien de openbare orde wordt verstoord door de aanwezigheid van wapens, dan wel bij ernstige vrees hiervan, kan de burgemeester, na overleg met de officier van justitie, een bepaald gebied aanwijzen als veiligheidsrisicogebied.⁷⁷ De duur van de aanwijzing mag niet langer zijn dan strikt noodzakelijk en het veiligheidsrisicogebied mag niet groter zijn dan nodig om de openbare orde te kunnen handhaven.⁷⁸

Op grond van de aanwijzing van het veiligheidsrisicogebied door de burgemeester, krijgt de officier van justitie de bevoegdheid te bevelen dat iedereen die zich binnen het gebied bevindt dan wel hier naar toe wil, preventief gefouilleerd mag worden. Dit houdt in dat de goederen, met inbegrip van reisbagage, vervoersmiddelen en kleding van deze burgers doorzocht mogen worden op wapens en/of munitie. Het bevel van de officier van justitie mag per keer niet langer dan twaalf uren duren.⁷⁹

3.2.5 Ambtelijk bevel

De huidige bestuursrechtelijke instrumenten, gebiedsverbod, noodbevel, noodverordening, bevel tot bestuurlijke ophouding en aanwijzing veiligheidsrisicogebied, worden beschouwd als ambtelijk bevelen. Bij het niet voldoen aan een dergelijk bevel, kan de burger strafrechtelijk vervolgd worden op grond van artikel 184 lid 1 WvSr.

3.3 De verschillen met de bevoegdheden van de Voetbalwet

3.3.1 Gebiedsverbod

Het opleggen van een gebiedsverbod op grond van het nieuwe wetsartikel 172a Gemw, geldt als een zwaarder bevoegdheid in vergelijking tot artikel 172 lid 3 Gemw. Artikel 172 lid 3 Gemw mag pas gebruikt worden als geen andere wettelijke mogelijkheid gebruikt kan worden om de openbare orde te handhaven. Ook mag het gebiedsverbod, op grond van artikel 172 lid 3, maar zolang opgelegd worden als nodig om de rust in de openbare orde te laten terugkeren.

Hier tegenover staat de nieuwe bevoegdheid in artikel 172a Gemw. Deze mogelijkheid om een gebiedsverbod op te leggen kan voor een periode van drie maanden worden opgelegd. Deze termijn kan twee maal verlengd worden tot een totaal van negen maanden. In tegenstelling tot artikel 172 lid 3 mag de bevoegdheid uit artikel 172a Gemw langer opgelegd worden dan nodig om de rust in de openbare orde te laten terugkeren.

De huidige gebiedsverbod uit artikel 172 lid 3 Gemw kan de burgemeester alleen opleggen aan de burgers in zijn eigen gemeente. Artikel 172a Gemw geeft de burgemeester de bevoegdheid een gebiedsverbod op te leggen aan een burger uit een andere gemeente. Het gebiedsverbod moet dan wel gaan over grondgebied van de burgemeester.⁸⁰

⁷⁵ art. 151b lid 1 Gemw.

⁷⁶ K.J. Lok 2002, p. 133.

⁷⁷ art. 151b lid 2 Gemw jo art. 14 Polw 1993.

⁷⁸ art. 151b lid 2 jo lid 3 Gemw.

⁷⁹ art. 50 lid 3 jo 51 lid 3 jo 52 lid 3 WWM.

⁸⁰ *kamerstukken II* 2007/08, 31 46, nr. 3, p. 25, 26.

3.3.2 Groepsverbod versus samenscholingsverbod

De nieuwe bevoegdheid tot het opleggen van een groepsverbod op grond van artikel 172a Gemw, staat in verhouding tot het samenscholingsverbod. Mensen kunnen niet veroordeeld worden voor het overtreden van een samenscholingsverbod, simpelweg doordat zij met meer mensen op straat staan dan in het verbod is toegestaan.⁸¹ Hier tegenover staat het groepsverbod, vastgelegd in het nieuwe artikel 172a lid 1 Gemw. Het groepsverbod houdt in dat de burger die dit bevel ontvangt, zich niet in groepsverband met meer dan drie personen mag ophouden, binnen de voor de publiek toegankelijke ruimtes van het aangewezen gebied.

De verschillen tussen het groepsverbod en het samenscholingsverbod zijn:

Groepsverbod: ⁸²	Samenscholingsverbod: ⁸³
Een groepsverbod is een beschikking in de zin van artikel 1:3 lid 2 Awb, waartegen bezwaar en beroep kan worden ingesteld. ⁸⁴	Het samenscholingsverbod valt onder de APV van een gemeente. ⁸⁵ De APV is een algemeen verbindend voorschrift waartegen geen beroep openstaat bij de rechtbank. ⁸⁶
Bevindt de ontvanger van het groepsverbod zich binnen het aangewezen gebied op een publiekstoegankelijke ruimte met meer dan drie personen, dan handelt de ontvanger in strijd met het groepsverbod.	Bevinden zich meer mensen in groepsverband bij elkaar dan in het samenscholingsverbod is toegestaan, dan handelen de burgers niet meteen in strijd hiermee.
Hierbij is niet van belang of er door de groepsvorming ongeregelde dreigen.	Pas als er vanuit de groep een dreigende ordeverstoring uit gaat, wordt het verstaan onder samenscholing. ⁸⁷

3.3.3 Meldingsplicht

In de avond en nacht van 22 op 23 augustus 2009 heeft in Hoek van Holland een feest genaamd Veronica's Sunset Grooves plaatsgevonden. Naar aanleiding van ongeregelde dreigen die plaatsvonden tijdens het strandfeest, werden meerdere verdachten veroordeeld voor het plegen van openlijk geweld tegen en bedreiging van politieagenten.⁸⁸ Omdat sommige verdachten in het verleden al meerdere keren bij evenementen voor ongeregelde dreigen zorgden, zijn ten aanzien van deze personen door de strafrechter een locatieverbod, meldingsgebod en middelenverbod opgelegd.

Hiermee moeten ze:

- tussen de periode van 30 april 2010 tot en met 31 december 2010 zich niet bevinden bij tien evenementen, die als risicovol bestempeld werden door de rechtbank;
- zich melden op de dagen en tijdstippen waarop deze tien evenementen plaatsvinden, bij een politiebureau, genoemd in het vonnis; en
- geen drugs en alcohol gebruiken in publiekstoegankelijke ruimten op de betreffende dagen en tijdstippen waarop de tien evenementen zich plaatsvinden.⁸⁹

⁸¹ http://www.volkskrant.nl/binnenland/article503944.ece/Rechter_keurt_samenscholingsverbod_af.

⁸² *kamerstukken II* 2007/08, 31 46, nr. 3

⁸³ Samenscholing: dat vanuit een groep op straat een dreigende ordeverstoring uit moet gaan.

⁸⁴ art. 8:1 jo 7:1 Awb.

⁸⁵ art. 2.1.1.1 APV Oss.

⁸⁶ art.8:2 sub a Awb.

⁸⁷ http://www.volkskrant.nl/binnenland/article503944.ece/Rechter_keurt_samenscholingsverbod_af.

⁸⁸ *LJN* BL1680, BL1681, BL1682, BL1683, BL4551, BL4552, BL4553, BL4554, BL8098, BL8099 en BL8100.

⁸⁹ Rb Rotterdam 19 februari 2010, *LJN* BL4553, Rb Rotterdam 6 april 2010, *LJN* BMO129.

Deze verboden en gebod zijn opgelegd door de strafrechter. Tot op heden is een dergelijke bevoegdheid nog niet vastgelegd als bestuursrechtelijk instrument voor de burgemeester. Dit zal veranderen na inwerkingtreding van de Voetbalwet. De bevoegdheid tot het opleggen van een meldingsplicht, zal wettelijk worden vastgelegd als bestuursrechtelijk instrument voor de burgemeester in artikel 172a lid 1 Gemw.

3.3.4 Twaalfminners

De huidige bestuursrechtelijke instrumenten, geregeld in de Gemw, worden beschouwd als ambtelijke bevelen waar de burgers zich aan moeten houden. Voldoet iemand niet aan het ambtelijke bevel, is dit een feit waartegen strafrechtelijke vervolging openstaat op grond van artikel 184 lid 1 WvSr. In de WvSv is vastgelegd dat als iemand een dergelijk feit begaat vóór de leeftijd van twaalf jaar, deze burger hiervoor niet strafrechtelijk vervolgd kan worden.⁹⁰ Wordt een ambtelijk bevel opgelegd aan een twaalfminner naar aanleiding van een verstoring van de openbare orde, dan hoeft de twaalfminner hier niet aan te voldoen. Tegen het niet voldoen van het ambtelijke bevel, staan immers geen consequenties voor de twaalfminner open.

Met het inwerkingtreding van de Voetbalwet zal dit beginsel niet gewijzigd worden. Om er toch voor te zorgen dat de twaalfminner voortaan in het gareel te houden is, zal de burgemeester de bevoegdheid krijgen een bevel op te leggen aan de gezaghebbende van een twaalfminner, zorg te dragen dat de twaalfminner zich houdt aan een tijds klok of zich niet bevindt binnen een aangewezen gebied zonder begeleiding van de gezaghebbende dan wel met een andere meerderjarige, aangewezen door de burgemeester.⁹¹ Het bevel aan de gezaghebbende van de twaalfminner om zorg te dragen, wordt beschouwd als een ambtelijk bevel.⁹² Dit houdt in dat, als de ontvanger van het bevel hier niet aan voldoet, deze strafrechtelijk vervolgd kan worden op grond van artikel 184 lid 1 WvSr.

3.3.5 Bestuurlijke ophouding

Het verschil tussen de maatregelen, geregeld in de Voetbalwet en het bevel tot bestuurlijke ophouding, is de termijn waarvoor het bevel wordt uitgevaardigd. Bij een gebiedsverbod, groepsverbod en/of meldingsplicht kan een termijn van drie maanden met verlenging tot negen maanden opgelegd worden.

Een bestuurlijke ophouding mag maar zolang duren als nodig is om de ongeregelde heden of dreigende ongeregelde heden te bestrijden, met een maximum van twaalf uren.⁹³

3.4 Subconclusie

Tot op heden heeft de burgemeester van een gemeente de mogelijkheid om voetbalvandalisme en ernstige overlast te bestrijden door de volgende bestuurlijke instrumenten: bevel tot gebiedsverbod, samenscholingsverbod, noodbevel, noodverordening, bestuurlijke ophouding en het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied. Na de invoering van de Voetbalwet zullen de bevoegdheden om een gebiedsverbod, groepsverbod of meldingsplicht op te leggen voor een periode van minimaal drie maanden toegevoegd worden aan de bestuurlijke instrumenten voor de burgemeester.

De verschillen van de bevoegdheden van de burgemeester op dit moment tegenover die na invoering van de Voetbalwet zijn:

⁹⁰ art.486 WvSv jo art. 77a WvSr.

⁹¹ art. 1 Wet MBVEO jo art. 172a lid 1 Gemw.

⁹² art. 154 Gemw.

⁹³ *kamerstukken II 2007/08, 31 46, nr. 3, p. 27.*

	Heden	Na invoering van de Voetbalwet:
Gebiedsverbod (art. 172 lid 3 Gemw en APV)	Het gebiedsverbod, geregeld in de APV en art. 172 lid 3 Gemw, mag maar van korte duur zijn. Dit betekent: alleen zo lang als nodig om de veiligheid binnen de gemeente te handhaven of te laten terugkeren.	Het gebiedsverbod, geregeld in de Voetbalwet, mag voor een periode van drie maanden worden opgelegd. Met twee maal verlenging van drie maanden kan dit gebiedsverbod in totaal negen maanden worden opgelegd.
Samenscholingsverbod (APV)	Indien meer mensen in groepsverband ophouden dan toegestaan in het samenscholingsverbod, dan betekent dit niet automatisch dat zij in strijd handelen met dit verbod.	Bevindt degene die een groepsverbod opgelegd heeft gekregen, zich binnen het aangewezen gebied op een publiekstoegankelijke ruimte met meer dan drie personen, dan handelt de ontvanger in strijd met het groepsverbod.
	Pas als er vanuit de groep een dreigende ordeverstoring uitgaat, is er sprake van “samenscholing”.	Hierbij is niet van belang of er door de groepsvorming ongeregelheden dreigen.
	Het samenscholingsverbod valt onder de APV van een gemeente. De APV is een algemeen verbindend voorschrift waartegen geen beroep openstaat bij de rechtbank. ⁹⁴	Een groepsverbod is een beschikking in de zin van artikel 1:3 lid 2 Awb, waartegen bezwaar en beroep kan worden ingesteld. ⁹⁵
Meldingsplicht	Op dit moment bestaat er alleen de bevoegdheid voor een strafrechter om een meldingsplicht op te kunnen leggen. De burgemeester van een gemeente heeft nog niet de bevoegdheid om dit bestuurlijke instrument te gebruiken.	Na invoering van de Voetbalwet zal de burgemeester de bevoegdheid hebben om op grond van artikel 172a lid 1 Gemw een meldingsplicht op te leggen.
Twaalfminners	De huidige bestuursrechtelijke instrumenten zijn ambtelijke bevelen waartegen strafrechtelijke vervolging ingesteld kan worden. ⁹⁶ Een twaalfminner kan niet vervolgd worden voor het niet voldoen aan een dergelijke ambtelijk bevel. ⁹⁷	De burgemeester zal de bevoegdheid krijgen de gezaghebbende over een twaalfminner zorg te laten dragen dat de twaalfminner voldoet aan het bevel. ⁹⁸ Voldoet de twaalfminner niet aan het bevel dan kan de gezaghebbende meerderjarige strafrechtelijk vervolgd worden wegens het niet voldoen aan een ambtelijk bevel. ⁹⁹
Bestuurlijke ophouding (art. 176a Gemw)	Een bevel tot bestuurlijke ophouding mag maar zolang duren als nodig om de ongeregelheden of dreigende ongeregelheden te bestrijden, maximaal twaalf uur. ¹⁰⁰	De verboden en meldingsplicht, geregeld in de Voetbalwet, mogen voor een termijn van drie maanden met verlenging tot negen maanden opgelegd worden.

⁹⁴ art.8:2 sub a Awb.

⁹⁵ art. 8:1 in 7:1 Awb.⁹⁶ art. 184 lid 1 WvSr.

⁹⁷ art.486 WvSv jo art. 77a WvSr.

⁹⁸ art. 1 sub a Wet MBVEO jo art. 172a lid 1 Gemw.

⁹⁹ art. 184 lid 1 WvSr.

¹⁰⁰ *kamerstukken II 2007/08, 31 46, nr. 3, p. 27.*

Hoofdstuk 4 Hoe zijn de huidige bestuursrechtelijke instrumenten om voetbalvandalisme en ernstige overlast te bestrijden geïnterpreteerd in de Nederlandse jurisprudentie?

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt uitgelegd hoe de Nederlandse rechterlijke macht de bestuursrechtelijke instrumenten interpreteert: gebiedsverbod, noodbevel en noodverordening, bestuurlijke ophouding en het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied. Paragraaf 4.1 werkt het gebiedsverbod uit. Het noodbevel en noodbevoegdheid worden beschreven in paragraaf 4.2. Het bevel tot bestuurlijke ophouding is verwerkt in paragraaf 4.3. De voorwaarden verbonden aan het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied worden beschreven in paragraaf 4.4. Ter afsluiting van het hoofdstuk wordt de subconclusie getrokken in paragraaf 4.5.

4.2 artikel 172 Gemeentewet

De Gemw heeft één algemeen wettelijk artikel dat geldt als grondslag voor de bevoegdheid van de burgemeester om de openbare orde en veiligheid te handhaven, artikel 172 Gemw. Het derde lid wordt in de praktijk gebruikt om:

- een burger binnen de gemeentegrenzen te bevelen zich op een bepaald moment niet op een bepaalde plaats op te houden; of
- bevelen tot het volgen van een bepaalde route.

Dit wordt ook wel gebiedsontzegging dan wel gebiedsverbod genoemd.¹⁰¹ De voorwaarden om gebruik te maken van artikel 172 lid 3 Gemw is uitgewerkt in de Nederlandse jurisprudentie.

Om gebruik te kunnen maken van artikel 172 lid 3 Gemw moet een situatie zijn ontstaan waarin noodzakelijk wordt geacht dat de burgemeester direct ingrijpt ter voorkoming of beëindiging van een ordeverstoring.¹⁰² Tijdens de duur van het verbod moet ernstige vrees zijn voor ernstige verstoring van de openbare orde.¹⁰³

De voorzieningenrechter heeft in een arrest uitgesproken dat in de betreffende situatie gebruik werd gemaakt van een middel dat voor onmiddellijk handhaving van de openbare orde gold. De gemeente Alkmaar gebruikte artikel 172 lid 3 Gemw om een gebiedsverbod voor een periode van drie maanden, daarna een periode van een half jaar op te leggen. De voorzieningenrechter vond toepassing van artikel 172 lid 3 Gemw onjuist. Een langdurig gebiedsverbod kon volgens hem niet gekwalificeerd worden onder de noemer 'onmiddellijke handhaving van de openbare orde'. Hierbij vond de voorzieningenrechter dat de Voetbalwet voor een dergelijke situatie gebruikt kon gaan worden zodra deze in werking trad.¹⁰⁴

Oplegging van een gebiedsverbod zal de grondrechten van de burger in kwestie aantasten.¹⁰⁵ Op grond van artikel 6 Grondwet (GW) heeft een ieder het recht om openlijk voor zijn geloof of levensovertuiging uit te komen. Artikel 9 lid 1 GW verankert het recht tot vergadering en betoging.

De mogelijkheid geldt echter deze rechten te beperken door middel van het opstellen van regels ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.¹⁰⁶ Één van deze mogelijkheden is gebruikt in artikel 172 lid 3 Gemw.

¹⁰¹ T.D. Cammelbeeck, H.R.M.B. Kummeling, A.J. Modderkolk 2009, p. 198.

¹⁰² Rb Utrecht 3 december 2009, *LJN* BK5246.

¹⁰³ Rb Rotterdam 31 december 2009, *LJN* BK8578.

¹⁰⁴ Rb Alkmaar 15 mei 2008, *LJN* BD9134.

¹⁰⁵ T.D. Cammelbeeck, H.R.M.B. Kummeling, A.J. Modderkolk 2009, p. 198.

¹⁰⁶ art. 6 lid 2 jo. art. 9 lid 2 GW.

Een gebiedsverbod tast de grondrechten van burgers dusdanig aan dat vooraf rekening moet worden gehouden met twee belangen. Aan de ene kant speelt het beschermen van het algemeen belang bij het voorkomen of beëindigen van een verstoring van de openbare orde. Aan de andere kant is het respecteren van de grondrechten van de burgers belangrijk.¹⁰⁷

Indien men het noodzakelijk acht om over te gaan tot het opleggen van een gebiedsverbod, zal het gebied waarvoor het gebod geldt, met zorgvuldigheid moeten worden gekozen. Hierbij is van belang dat het gebied zo geformuleerd wordt dat de burger gebruik kan blijven maken van zijn woning, beroep kan blijven doen op hulpverlenende instanties en zo min mogelijk in zijn bewegingsvrijheid wordt beperkt.¹⁰⁸

4.3 Artikel 175 en 176 Gemeentewet

Artikel 175 Gemw regelt de bevoegdheid van de burgemeester om een noodbevel op te leggen en 176 Gemw de mogelijkheid een noodverordening uit te vaardigen. Het onderscheid tussen een noodbevel of noodverordening is niet specifiek gelegen in de aard van de maatregelen. De twee noodbevoegdheden kunnen door de volgende kenmerken onderscheiden worden.¹⁰⁹

<u>Noodbevel:</u>	<u>Noodverordening:</u>
Ad- hoc karakter	
Eenmalig van aard	Voor herhaalde toepassing vatbaar
Onmiddellijke werking	Kunnen voor een bepaalde tijd een normencomplex opleggen

Beide noodbevoegdheden zijn ingrijpende openbare orde maatregelen. Hierdoor krijgt de burgemeester de bevoegdheid om bij ernstige verstoring van de openbare orde of de vrees voor het ontstaan ervan de bevelen te geven die noodzakelijk zijn om de openbare orde te handhaven of het gevaar te beperken. De burgemeester mag slechts gebruikmaken deze bevoegdheden als er sprake is van uiterste noodzaak.¹¹⁰ De bepalingen met betrekking tot de noodbevoegdheden geven de burgemeester niet een vrijbrief om vrijelijk van deze verregaande bevoegdheden gebruik te maken. Indien gebruik kan worden gemaakt van een andere minder ingrijpende maatregel om hetzelfde resultaat te bereiken, zal de burgemeester het beginsel van proportionaliteit¹¹¹ in acht moeten nemen.¹¹²

De burgemeester heeft de vrijheid om te beoordelen wanneer hij het noodzakelijk acht een noodbevel dan wel noodverordening in te stellen binnen zijn gemeentegrenzen.¹¹³ De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vindt dat dit de strekking is in het criterium “ernstige vrees voor het ontstaan van ernstige wanordelijkheden”.¹¹⁴ Indien een noodbevel of noodverordening wordt ingesteld naar aanleiding van een noodsituatie, treedt het noodbevel/ de noodverordening na bekendmaking meteen in werking. Dit is echter anders als in het noodbevel/ de noodverordening wordt aangegeven dat de verordening op een ander tijdstip in werking zal treden.¹¹⁵

¹⁰⁷ Rb Utrecht 3 december 2009, L/JN BK5246.

¹⁰⁸ Rb Utrecht 3 december 2009, L/JN BK5246.

¹⁰⁹ Rb Zwolle 17 maart 2008, L/JN BC7237.

¹¹⁰ Rb Zwolle 17 maart 2008, L/JN BC7237.

¹¹¹ Proportionaliteit: evenredigheid. De inbreuk op de belangen van de burger moet evenredig zijn aan het doel waarvoor de maatregel is opgelegd. (Van Dale, p.2401).

¹¹² Vz Rb Leeuwarden 17 maart 2008, L/JN BC7280.

¹¹³ art. 175 lid 1 Gemw.

¹¹⁴ RvS 9 augustus 2006, L/JN AY5898.

¹¹⁵ RvS 9 augustus 2006, L/JN AY5898.

Hierbij moet worden opgemerkt dat niemand verplicht kan worden gesteld zich te houden aan regels waarvan ze geen kennis hebben kunnen nemen. Daardoor is de eis ontstaan dat bij het inwerkingtreden van het noodbevel/ de noodverordening de wijze van bekendmaken in ieder geval moet voldoen aan de eis dat degene tot wie het noodbevel/ de noodverordening zich richt, van dit bevel/ deze verordening kennis heeft kunnen nemen.¹¹⁶

4.4. Artikel 176a Gemeentewet

Nadat de burgemeester een noodbevel of noodverordening¹¹⁷ heeft uitgevaardigd, kan ervoor gekozen worden een door hem aangewezen groep van personen tijdelijk te doen ophouden op een door de burgemeester aangewezen plaats.¹¹⁸ Dit wordt bestuurlijk ophouden genoemd. Het tijdelijk ophouden van een persoon kan pas nadat er een noodbevel of noodverordening is afgekondigd. De Rechtbank Almelo heeft er daarbij op gewezen dat als een groep personen in overtreding gaat van een adequate noodverordening, dit als voldoende wordt geacht om te beslissen tot een bestuurlijke ophouding. Waarom en in welke mate het bevel of de verordening is overtreden, is dan hierbij niet relevant.

Op grond van artikel 154a lid 3 Gemw moet de beslissing tot bestuurlijk ophouden op schrift worden gesteld. Aan het op schrift stellen van de beslissing wordt belang gehecht, omdat hierdoor de belanghebbende een verzoek tot voorlopige voorziening kan indienen bij de voorzieningenrechter. Wanneer de beslissing niet op schrift wordt gesteld, wordt in strijd gehandeld met artikel 176a jo. 154a lid 10 jo. lid 11 Gemw.¹¹⁹

Met een voorlopige voorziening kan de voorzieningenrechter nog tijdens het bestuurlijk ophouden een oordeel geven over de rechtmatigheid van de detentie.¹²⁰ Onder detentie wordt verstaan: vrijheidsbeneming, opsluiting dan wel hechtenis.¹²¹ Indien de detentie onrechtmatig is, dan kan onmiddellijk bevolen worden de burger in vrijheid te stellen. Dit recht is vastgelegd in artikel 5 lid 4 EVRM¹²² jo. artikel 15 GW.¹²³ Zoals vermeld in paragraaf 4.2 moet men kennis hebben kunnen nemen van het noodbevel dan wel de noodverordening, voordat hier consequenties aan verbonden kunnen worden. Dit houdt in dat een burger pas bestuurlijk opgehouden kan worden als hij kennis heeft kunnen nemen van het noodbevel/ de noodbevoegdheid¹²⁴ en de burger de mogelijkheid heeft gehad om zijn gedrag hierop aan te passen.¹²⁵

4.5 artikel 151b Gemeentewet

Op grond van artikel 151b Gemw kan de burgemeester een gebied binnen zijn gemeente aanwijzen als veiligheidsrisicogebied. Om een dergelijke bevel aan te kunnen wijzen moet de burgemeester vrezen dat de openbare orde binnen zijn gemeente verstoord wordt doordat er wapens aanwezig zijn. Het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied mag ook als gevreesd wordt dat er wapens zullen komen binnen het gebied waardoor de openbare orde verstoord zal gaan worden.¹²⁶

¹¹⁶ RvS 9 augustus 2006, LJN AY5898.

¹¹⁷ art. 175 jo 176 Gemw.

¹¹⁸ art. 176a lid 1 Gemw.

¹¹⁹ Rb Almelo 25 januari 2006, LJN AV0612.

¹²⁰ art. 154a lid 11 Gemw.

¹²¹ Van Dale Grootwoordenboek.

¹²² In dit artikel wordt het grondrecht van alle burgers tot persoonlijke vrijheid en veiligheid vastgesteld. Het artikel bepaald onder welke voorwaarden aan een burger de vrijheid van worden ontnomen.

¹²³ Rb Almelo 25 januari 2006, LJN AV0612.

¹²⁴ RvS 9 augustus 2006, LJN AY5898.

¹²⁵ art. 154a Gemw.

¹²⁶ Vz Rb Alkmaar 16 juni 2003, LJN AG1672.

Door een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen krijgt de officier van justitie de bevoegdheid aan opsporingsambtenaren te bevelen om in dergelijke gebieden altijd, zonder dat ervoor een specifieke verdenking staat, de kleding en bagage alsmede vervoermiddelen van een burger te onderzoeken op wapens en munitie.¹²⁷ De burgemeester kan pas na overleg met de officier van justitie¹²⁸ beoordelen of er een dusdanig ernstige situatie is ontstaan dan wel hiervoor gevreesd wordt, dat een veiligheidsrisicogebied gerechtvaardigd kan worden. Bij het nemen van een dergelijke beslissing zal het belang van het handhaven van de openbare orde afgewogen moeten worden tegen het recht van een ieder op eerbiediging van zijn privé-leven.¹²⁹

Omdat het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied de grondrechten van burgers aantast, zal de duur niet langer en de omvang van het gebied niet groter mogen zijn dan noodzakelijk voor het handhaven van de openbare orde. Dit houdt ook in dat het besluit deugdelijk gemotiveerd moet worden en proportioneel moet zijn.¹³⁰ Wil de last van de officier van justitie en het daarop gebaseerde bevel van de politieambtenaar rechtmatig zijn, dan zal de aanwijzing van de burgemeester rechtsgeldig moeten zijn.¹³¹

Het besluit van de burgemeester tot het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied, wordt beschouwd als een beschikking in de zin van de Awb.¹³² De algemene verbindende voorschriften uit de Wet wapens en munitie (WWM), worden door het concretiserende besluit van algemene strekking nader bepaald.¹³³ Dit houdt in dat het nader gedefinieerd wordt tot binnen de grenzen van één gemeente.

De wetgever wilde hierdoor zorgen dat burgers bestuursrechtelijke rechtsbescherming hadden. De rechtbank Alkmaar heeft echter in een arrest vastgesteld dat het invoeren van de als extra waarborg bedoelde bevelsbevoegdheid van de officier van justitie tot gevolg heeft gehad dat een andere waarborg- de bestuursrechtelijke rechtsbescherming- is komen te vervallen. Er ontstaat pas rechtsgevolg voor de burgers in het veiligheidsrisicogebied, nadat de officier van justitie het bevel heeft gegeven tot preventief fouilleren.¹³⁴ De burger is dan niet meer rechtstreeks belanghebbende in de zin van artikel 1:2 lid 1 Awb.¹³⁵

In het betreffende arrest is dan ook beschreven dat het niet de taak van de rechter is om de burger toegang tot de rechterlijke macht te verschaffen, terwijl dit niet wettelijk is toegestaan. Voordat weer bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat voor burgers bij het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied zal eerst de wet aangepast moeten worden.¹³⁶

¹²⁷ Vz Rb Alkmaar 16 juni 2003, LJN AG1672.

¹²⁸ art. 14 PolW jo. art. 52 lid 3 WWM.

¹²⁹ art. 10 GW.

¹³⁰ HR 20 februari 2007, LJN AZ2475.

¹³¹ HR 20 februari 2007, LJN AZ2475.

¹³² art. 1:3 lid 2 Awb.

¹³³ art. 50 lid 3 jo 51 lid 3 jo 52 lid 3 WWM.

¹³⁴ Rb Alkmaar 28 juni, LJN AP5618.

¹³⁵ Rb Alkmaar 28 juni, LJN AP5618.

¹³⁶ Rb Alkmaar 28 juni, LJN AP5618.

4.6 Subconclusie

De huidige bestuursrechtelijke instrumenten voor de burgemeester om voetbalvandalisme en openbare orde te bestrijden zijn nader gedefinieerd in de Nederlandse jurisprudentie. In het volgende schema worden kort de belangrijkste punten van de bestuursrechtelijke instrumenten samengevat:

Gebiedsverbod (art. 172 Gemw)	• Er moet een situatie zijn ontstaan waarin noodzakelijk wordt geacht dat direct ingegrepen moet worden ter voorkoming of beëindiging van een ordeverstoring.¹³⁷ • Artikel 172 Gemw wordt beschouwd als een middel voor onmiddellijke handhaving van de openbare orde.¹³⁸ • De tijdsduur van het verbod moet gerelateerd zijn aan de vrees voor ernstige verstoring van de openbare orde.¹³⁹ • Bij het opleggen ervan zal er enig evenwicht moeten zijn tussen het beschermen van het algemeen belang bij het voorkomen of beëindigen van een verstoring van de openbare orde enerzijds en het belang van het respecteren van grondrechten van burgers anderzijds.
Nood-verordening en noodbevel (art. 175 en 176 Gemw)	• Een noodbevel heeft een spoedeisend belang, is eenmalig van aard en heeft een onmiddellijke werking.¹⁴⁰ • Een noodverordening kan voor een bepaalde tijd een normencomplex opleggen.¹⁴¹ • Er mag alleen gebruik worden gemaakt van deze bevoegdheden bij uiterste noodzaak.¹⁴² Indien gebruik kan worden gemaakt van een ander minder verregaande maatregel om hetzelfde resultaat te bereiken, zal de burgemeester het beginsel van proportionaliteit in acht moeten nemen.¹⁴³ • Bij het inwerkingtreden van het noodbevel/ de noodverordening, zal de wijze van bekendmaken in ieder geval moeten voldoen aan de eis dat degene tot wie het noodbevel/ de noodverordening zich richt, van dit bevel/ deze verordening kennis heeft kunnen nemen.¹⁴⁴

¹³⁷ Rb Utrecht 3 december 2009, *LJN* BK5246.

¹³⁸ Rb Alkmaar 15 mei 2008, *LJN* BD 9134.

¹³⁹ Rb Rotterdam 31 december 2009, *LJN* BK8578.

¹⁴⁰ Rb Zwolle 17 maart 2008, *LJN* BC7237.

¹⁴¹ Rb Zwolle 17 maart 2008, *LJN* BC7237.

¹⁴² Rb Zwolle 17 maart 2008, *LJN* BC7237.

¹⁴³ Vz Rb Leeuwarden 17 maart 2008, *LJN* BC7280.

¹⁴⁴ RvS 9 augustus 2006, *LJN* AY5898.

Bestuurlijke ophouding (art. 176a Gemw)	• De beslissing tot bestuurlijk ophouden moet op schrift worden gesteld.¹⁴⁵ Hierdoor kan een voorlopige voorziening worden aangevraagd¹⁴⁶, waarbij de voorzieningenrechter nog tijdens het bestuurlijk ophouden een oordeel kan geven over de rechtmatigheid van de detentie.¹⁴⁷ • Een burger mag pas bestuurlijk opgehouden worden als hij de mogelijkheid had tot kennisname van het noodbevel dan wel noodverordening en de mogelijkheid heeft gehad om zijn gedrag hierop aan te passen.¹⁴⁸
Aanwijzing veiligheidsrisicogebied (art. 151b Gemw)	• Bij het nemen van de beslissing of het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied gerechtvaardigd is, moet het belang van het handhaven van de openbare orde afgewogen worden tegen het recht van een ieder op eerbiediging van zijn privé-leven.¹⁴⁹ • De duur en de aanwijzing van de omvang van het veiligheidsrisicogebied mag niet langer en groter zijn dan noodzakelijk voor het handhaven van de openbare orde.¹⁵⁰ • Dit houdt ook in dat het besluit deugdelijk gemotiveerd moet worden en proportioneel moet zijn.¹⁵¹ • Door het invoeren van de bevelsbevoegdheid van de officier van justitie, ontstaat er pas rechtsgevolg voor de burgers in het veiligheidsrisicogebied nadat de officier van justitie het bevel heeft gegeven tot preventief fouilleren.¹⁵² De burger is dan pas rechtstreeks belanghebbende in de zin van artikel 1:2 lid 1 Awb. Zij kunnen hierdoor dus geen bezwaar en beroep instellen tegen het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied.¹⁵³

¹⁴⁵ art. 154a Gemw.

¹⁴⁶ art. 176a jo 154a lid 10 jo lid 11 Gemw.

¹⁴⁷ Rb Almelo 25 januari 2006, *LJN* AV0612.

¹⁴⁸ art. 154a Gemw.

¹⁴⁹ art. 10 GW.

¹⁵⁰ HR 20 februari 2007, *LJN* AZ2475.

¹⁵¹ HR 20 februari 2007, *LJN* AZ2475.

¹⁵² Rb Alkmaar 28 juni, *LJN* AP5618.

¹⁵³ Rb Alkmaar 28 juni, *LJN* AP5618.

Hoofdstuk 5 Wat is het beleid van de gemeente Oss met betrekking tot het bestrijden van voetbalvandalisme en ernstige overlast en in hoeverre heeft dit effect gehad?

5.1 Inleiding

Binnen de grenzen van de gemeente Oss is er sprake van betaald voetbal en overlast. Tot op heden behoort de voetbalclub van Oss, FC Oss, tot de Jupiler League waardoor er sprake is van betaald voetbal. Binnen en rondom woonwijken en het centrum van Oss wordt overlastesignaleerd. Dit kan variëren van vuilnis tot ernstige overlast. Met betrekking tot het onderzoek is ervoor gekozen om alleen in te gaan op ernstige overlast, omdat de Voetbalwet hierop van toepassing is. In paragraaf 5.2 zal eerst de APV van de gemeente Oss uitgewerkt worden. De APV kan gebruikt worden bij allerlei zaken in Oss, van vandalisme rondom voetbal tot vergunningen bij evenementen. Vervolgens zal in paragraaf 5.3 het beleid van de gemeente Oss over voetbalvandalisme verder uitgewerkt worden. Het beleid omtrent ernstige overlast is beschreven in paragraaf 5.4. In paragraaf 5.5 is onderzocht of het beleid van de gemeente Oss effect heeft bij het bestrijden van voetbalvandalisme en ernstige overlast waarna over dit onderwerp in paragraaf 5.6 de conclusie wordt getrokken.

5.2 APV Oss

In de APV van de gemeente Oss is in de tweede afdeling van hoofdstuk twee Openbare Orde, de bevoegdheden rondom betaald voetbal uitgewerkt. In afdeling 4 van de APV zijn de maatregelen om overlast tegen te gaan vastgelegd. Toch zijn er ook algemene artikelen ter handhaving van de openbare orde.

5.2.1 Algemene artikelen ter handhaving van de openbare orde

In artikel 2.1.1.1 APV Oss heeft de gemeente Oss artikel 172 Gemw nader gespecificeerd. Artikel 2.1.1.1 lid 2 APV Oss legt de verplichting van burgers vast bij een samenscholing, terwijl de andere leden gelden voor ongeregelde heden. Lid 5, legt de uitzondering vast voor die gebeurtenissen die plaatsvinden op grond van de Wet openbare manifestaties (WOM). Artikel 2.8.1 geldt als de algemene artikel om over te gaan tot bestuurlijke ophouding. Indien burgers groepsgewijs één of meerdere artikelen van de APV overtreden, kan de burgemeester hier toe overgaan.¹⁵⁴ Tot slot wordt de bevoegdheid van de burgemeester om een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen vastgelegd in artikel 2.9.1 APV Oss.¹⁵⁵

5.2.2 Betaald voetbal

Paragraaf 2 heeft de algemene artikelen ter handhaving van de openbare orde nader gespecificeerd tot betaald voetbal. De bevoegdheid van de burgemeester om de bevelen te geven die noodzakelijk zijn ter handhaving van de openbare orde bij voetbalwedstrijden,¹⁵⁶ is terug te vinden in artikel 2.2.6 en 2.2.7 APV Oss. Artikel 2.2.6 APV Oss legt vast dat niemand de orde mag verstoren bij een voetbalwedstrijd, 2.2.7 APV Oss verplicht een ieder de aanwijzingen van politie en brandweer onmiddellijk te volgen indien deze in het belang van de openbare orde en veiligheid zijn gegeven.

¹⁵⁴ Bestuurlijke ophouding: art. 176a Gemw.

¹⁵⁵ Aanwijzing veiligheidsrisicogebied: art. 154a Gemw.

¹⁵⁶ Algemene bevoegdheid ter handhaving van de openbare orde: art. 172 Gemw.

De burgemeester heeft de bevoegdheid om een gebiedsverbod op te leggen aan een burger bij een betaalde voetbalwedstrijd binnen zijn gemeente.¹⁵⁷ De termijn waarin het gebiedsverbod geldt, is echter voor de duur van vier uur voorafgaande aan de wedstrijd tot 4 uur daarna. Artikel 2.2.10 APV Oss legt de mogelijkheid vast om op bevel van de politie een ieder die niets te zoeken heeft bij de betaalde voetbalwedstrijd en tegen wie verdenkingen bestaan dat deze gekomen is om de openbare orde te verstoren, te verplaatsen naar een aangewezen plek dan wel buiten de grenzen van de gemeente.¹⁵⁸ Indien de burgemeester dit nodig acht, is hiervoor een concept- noodbevel opgesteld die gebruikt kan worden bij de voetbalwedstrijden van FC Oss.¹⁵⁹

Tot slot wordt in artikel 2.2.11 APV Oss vastgelegd dat de voetbalsupporters van de bezoekende voetbalclub rechtstreeks naar het voetbalstadion moeten gaan zodra zij binnen de grenzen van de gemeente Oss komen. Direct na afloop van de voetbalwedstrijd kunnen deze voetbalsupporters ook weer gesommeerd worden te vertrekken.

Wedstrijden tussen FC Oss en FC Den Bosch zijn streekderby's, waarbij regelmatig de orde wordt verstoord. Daarvoor is speciaal het zware noodbevel tot stand gekomen. Kort gezegd houdt het zware noodbevel in, dat het een ieder die zich manifesteert als supporter van een van de voetbalclubs verboden is:

- voorwerpen mee te nemen, met als doel de openbare orde te verstoren;
- vermommings-, helmen of maskers te dragen;
- de door de burgemeester aangewezen route te verlaten.
- de voetbalsupporters zijn verplicht de aanwijzingen en bevelen van de politie na eerste aanzegging stipt op te volgen.¹⁶⁰

5.2.3 Maatregelen tegen overlast

Het is verboden binnen de grenzen van de gemeente Oss de weg of dat gedeelte van een onroerende zaak dat vanaf de weg zichtbaar is te bekrassen of te bekladden.¹⁶¹ Op grond van artikel 2.4.3 van de APV is het verboden om tussen het tijdstip van 10 uur 's avonds en 6 uur 's ochtends materialen dan wel gereedschappen bij zich te dragen, dat ervoor kan zorgen dat overtreding van artikel 2.4.2 APV Oss plaats vindt. Daaropvolgend is in artikel 2.4.4 APV Oss vastgelegd dat een ieder die inbrekerswerktuigen vervoert tussen het tijdstip van 10 uur 's avonds en 6 uur 's ochtends, zonder een goede reden hiervoor, in overtreding is.

Rondom hinderlijk gedrag van mensen heeft de gemeente Oss de artikelen 2.4.7, 2.4.8, 2.4.9 en 2.4.10 APV Oss tot stand gebracht. In 2.4.7 APV Oss is het verbod tot het uitvoeren van hinderlijk gedrag rondom de weg vastgelegd.¹⁶² Als een burger alcohol drinkt dan wel aangebroken alcohol bevattende flesjes e.d. bij zich heeft, op of aan de openbare weg, handelt deze in strijd met artikel 2.4.8. APV Oss zonder redelijk doel zich in of rondom gebouwen te bevinden, is een overtreding op grond van artikel 2.4.9 APV Oss.

¹⁵⁷ Art. 2.2.9 APV Oss.

¹⁵⁸ Bestuurlijke ophouding: art. 176a Gemw .

¹⁵⁹ Noodbevel- licht.

¹⁶⁰ Noodbevel- zwaar.

¹⁶¹ art. 2.4.2 lid 1 APV Oss.

¹⁶² Indien het onderwerp al van toepassing is binnen het WvSr of artikel 5 Wegensverkeerswet 1994, is dit een uitsluitel (art. 2.4.7 lid 2 APV Oss).

Tot slot bestaat er het verbod om zich zonder redelijk doel op een voor anderen hinderlijke wijze op te houden, binnen een publiek toegankelijke ruimte, dan wel deze te verontreinigen of dit te gebruiken voor een ander doel dan waarvoor de betreffende ruimte is bestemd.¹⁶³ Dit geldt als een algemeen verbod ter bestrijding van overlast.

5.3 Beleid omtrent voetbalvandalisme

De gemeente Oss maakt niet alleen gebruik van de APV om voetbalvandalisme te bestrijden. Ook wordt gebruik gemaakt van een voetbal convenant en een supporters project FC Oss.

5.3.1 Convenant

Er is een convenant tussen de volgende partijen: FC Oss, Gemeente Oss, Regionaal Politiekorps Brabant-Noord, Openbaar Ministerie en Supportersvereniging FC Oss. In dit convenant is vastgelegd welke verantwoordelijkheden elke partij heeft met betrekking tot de veiligheid in en rondom wedstrijden van FC Oss in de Jupiler League. Door middel van het convenant is onder andere vastgelegd wie verantwoordelijk is voor de veiligheid in het stadion en de omgeving daarom heen. Afsproken is verder dat de politie toegang heeft tot de camerabeelden, gemaakt binnen het voetbalstadion door FC Oss, indien zij dit nodig vindt in het belang van opsporing.

5.3.2 Supporters project FC Oss

Sinds 1999 bestaat er ook het supporters project groep FC Oss. Het project richt zich op een specifieke groep supporters die gelden als een risico in de maatschappij. Kenmerkend voor het project is dat het zich richt op voorkoming en vermindering van voetbalvandalisme. Ook richt het zich op de problematiek van de supporters en waar nodig probeert het supporters project FC Oss supporters door te verwijzen naar hulpverleningsinstanties. De supporters project groep wordt voor 75% betaald door de gemeente Oss en 25% door FC Oss. Namens de supporters project FC Oss is er een fancoach aangesteld. De fancoach heeft contact met de betreffende instanties maar vooral met de supporters van FC Oss.¹⁶⁴

5.4 Beleid omtrent ernstige overlast

Vanaf januari 2003 is er sprake van wijkgericht werken binnen de gemeente Oss. Dit heeft geresulteerd in onder andere Wijk- en dorpsraden en JOP's. De JOP's zijn een uitvloeisel van het jeugdbeleid binnen de gemeente Oss. In deze paragraaf wordt uitgewerkt wat het algemene beleid van de gemeente Oss is omtrent overlast, het Veiligheidshuis waaraan de gemeente Oss deelneemt en het horecaverbod dat opgelegd kan worden aan burgers die overlast veroorzaken tijdens het uitgaan.

5.4.1 Algemeen beleid jeugdgroepen

In de notitie Jeugdgroepen op straat is het algemene beleid met betrekking tot jeugdgroepen uiteengezet. Hierbij is de doelstelling die nagestreefd wordt binnen de gemeente Oss: ' Minimaal het beheersbaar maken van de overlastsituatie, maximaal het volledig oplossen van jeugdoverlast'. Hiermee wordt bedoeld dat de gemeente nastreeft dat alle bewoners op een goede en leefbare manier samen gebruik kunnen maken van de openbare ruimtes binnen de gemeente.

¹⁶³ art. 2.4.10 APV Oss.

¹⁶⁴ Supporters project FC Oss 2009-2010.

5.4.2 Jeugdgroepen op straat

Met betrekking tot de jeugdgroepen op straat kenmerkt de gemeente Oss zich door het jeugdbeleid preventief en curatief in te zetten. Hiermee wil men voorkomen dat jongeren overlast gaan veroorzaken dan wel crimineel gedrag gaan vertonen. Het aanbieden van accommodatiegericht, wijkgericht en ambulant jongerenwerk wordt gesubsidieerd door de gemeente Oss.¹⁶⁵

5.4.3 Wijkraden

Vanaf januari 2003 wordt er gewerkt binnen de gemeente Oss onder de noemer 'wijk gericht werken'. Dit houdt in dat voor negen wijken officiële adviesorganen voor het college in het leven zijn geroepen. Deze officiële adviesorganen worden wijk- en dorpsraden genoemd. In deze raden werken onder andere bewoners, politie, welzijnswerk, woningbouwcoöperaties en gemeenteambtenaren samen om een goede woon -en leefsituatie voor de burgers te creëren. Daarnaast krijgt elke wijkraad ondersteuning van een opbouwwerker en een wijkcoördinator die een intermediairrol vervullen tussen bewoners en instanties.¹⁶⁶

5.4.4 JOP's

Onder JOP's wordt verstaan een Jongeren Ontmoeting Plek. Binnen de grenzen van de gemeente Oss bevinden zich op dit moment zes. Een JOP wordt geplaatst na overleg tussen bewoners, jongeren, politie en de gemeente. Voorafgaand aan het plaatsen van een JOP worden afspraken gemaakt waaraan alle partijen zich moeten houden. Verbreken de jongeren deze afspraken, dan is de kans groot dat de gemeente de JOP weghaalt (bijlage 3).

5.4.5 Veiligheidshuis

De gemeente Oss neemt deel aan het Regionaal Veiligheidshuis Maas- en Leijgraaf, dat zich bevindt in Oss. Samen met de gemeente Oss nemen twaalf andere gemeenten deel aan het Veiligheidshuis. Vier gemeenten komen uit het district Maasland. Negen gemeenten uit de districten Leijgraaf en Land van Cuijk. Verder nemen onder andere de volgende partners deel aan het Veiligheidshuis:

- Politie;
- Novadic- Kentron;
- Raad voor de Kinderbescherming;
- Reclassering Nederland;
- Bureau Halt;
- Bureau Jeugdzorg;
- Stichting Aanzet;
- Geestelijk gezondheidszorg (GGZ);
- Stichting Mee.

Binnen het Veiligheidshuis draagt de politie casussen aan die ze willen bespreken met de andere partners. Essentieel voor het Veiligheidshuis is hun taak tot het leveren van preventie en nazorg met betrekking tot de persoonsgebonden aanpak.¹⁶⁷

¹⁶⁵ Notitie Jeugdgroepen op straat, p. 8.

¹⁶⁶ Notitie Jeugdgroepen op straat, p. 9.

¹⁶⁷ Persoonsgebonden aanpak: per casus wordt samengewerkt om tot een goede aanpak te komen zodat de burger niet gaat recidiveren.

De personen die verdacht worden van het plegen van een strafbaar feit en die personen waarbij veel risico hierop aanwezig is, kunnen in het Veiligheidshuis besproken worden. Risicjongeren die strafbare feiten hebben gepleegd of ten aanzien van wie grote kans bestaat dat ze strafbare feiten gaan plegen binnen de gemeente Oss, worden binnen het casusoverleg Jeugd (coördinatiepunt Risicojeugd) en casusoverleg Jeugdige Veelplegers besproken.¹⁶⁸

5.4.6 Horecaverbod

Het project Horecaverbod is een samenwerking tussen de gemeente, politie, de Koninklijke Nederlands Horeca Bond (KNHB) en de horecaondernemers binnen het centrum van Oss. Indien iemand overlast veroorzaakt binnen een van de etablissementen, kan voor dit gebouw een toegangsverbod worden opgelegd. Gaat uiteindelijk iemand zo ver dat deze persoon in relatie tot het uitgaansleven een strafbaar feit pleegt, kan in overleg met de KNHB over worden gegaan tot het opleggen van een collectief- horecaverbod.¹⁶⁹ De burger mag dan in negentien etablissementen binnen het centrum van Oss, voor een nader te noemen tijdsperiode, niet komen. Doet deze persoon het wel, dan pleegt hij huisvredebreuk en wordt hij hiervoor strafrechtelijk vervolgd.¹⁷⁰ Naar aanleiding van contact met de politie is gebleken dat het horecaverbod aangepast moet worden. Op dit moment voldoet het project niet aan de privacywetgeving. Het horecaverbod wordt nog wel af en toe opgelegd aan burgers.¹⁷¹

5.5 Verbetering van de situatie door het beleid van de gemeente Oss

De gemeente Oss registreert alle politiecijfers omtrent veiligheid, leefbaarheid, maatschappelijk integriteit en dienstverlening. Tot het jaar 2008 maakte de politie binnen de gemeente Oss gebruik van het BPS systeem. Vanaf 1 januari 2008 werd overgestapt naar het BVH systeem.¹⁷² Omdat het lage aantal geregistreerde cijfers over het jaar 2008 echter niet te verklaren is, wordt op dit moment hiernaar onderzoek gedaan door de politie. De gemeente Oss heeft er daarom voor gekozen over het jaar 2008 geen uitspraken meer te doen.¹⁷³

5.5.1 Cijfers omtrent voetbalwedstrijden en jeugdoverlast

In het voetbalseizoen 2007- 2008 was het aantal politie- uren¹⁷⁴ gedaald met 3,6% ten opzichte van het voetbalseizoen 2006-2007. Het dalen van het aantal politie-uren komt overeen met de doelstellingen, gesteld in het convenant.¹⁷⁵ Echter, in het jaar 2007 zijn er net zoals in 2006, 29 incidenten gemeld omtrent voetbalwedstrijden. Dit is een lichte stijging van 6,9% ten opzichte van 2003, waarbij in 2003 27 incidenten werden gemeld.¹⁷⁶ De cijfers over 2009 zijn nog niet bekend waardoor hierover geen uitspraken kunnen worden gedaan.¹⁷⁷

De meldingen van overlast door jeugd is tussen de tijdsperiode van 1 januari 2007 tot 1 januari 2010 gedaald met 13,4%.¹⁷⁸ In 2007 werden 677 incidenten gemeld bij de politie, waarbij in 2009 sprake was van 586 geregistreerde incidenten.¹⁷⁹

¹⁶⁸ Regionaal Veiligheidshuis Maas& Leijgraaf, Jaarverslag 2009 & Activiteitenplan 2010-2011, p. 4, 5, 6.

¹⁶⁹ Procedure Horecaverbod Oss.

¹⁷⁰ Procedure Horecaverbod Oss.

¹⁷¹ e-mail contact met J.L.P.G. Hagen (horeca/evenementen coördinator politie Oss) op 20-4-2010.

¹⁷² BVH: Basis Voorziening Handhaving.

¹⁷³ mondeling contact met de heer Loose, op 26 april 2010, werkzaam voor de gemeente Oss als dataspecialist onderzoek & statistiek).

¹⁷⁴ Politie- uren: Het aantal uren dat agenten kwijt zijn aan een evenement.

¹⁷⁵ cijfers politie voetbalseizoen 2006- 2007.

¹⁷⁶ 2003 -> 27 incidenten, 2004 -> 28 incidenten, 2005 -> 26 incidenten, 2006 -> 29 incidenten.

¹⁷⁷ politiecijfersalles.xls (gekregen door de heer Loose op 26 april 2010).

¹⁷⁸ $677 - 586 = 91$. $(91/677) \times 100 = 13.44\%$.

¹⁷⁹ politiecijfersalles.xls (gekregen door de heer Loose op 26 april 2010).

Met betrekking tot overlast door jeugd of incidenten rondom voetbalwedstrijden zijn er de afgelopen jaren geen aangiftes gedaan. Dit komt omdat de burgers geen slachtoffer zijn van de overlast door jeugdigen of incidenten rondom voetbalwedstrijden. De burgers zijn dan wel getuigen van een verdachte situatie of hebben een strafbaar feit zien gebeuren waar ze melding van kunnen maken bij de politie.¹⁸⁰

5.5.2 Beleid in het werkveld

Meerdere factoren hebben de cijfers omtrent voetbalvandalisme en ernstige overlast tot stand gebracht. Met factor wordt bedoeld: omstandigheid (kracht enz.) die invloed op de uitslag van iets uitoefent.¹⁸¹ Daarom zijn er ook interviews gehouden met mensen uit het werkveld om te kijken hoe de uitvoering van het beleid op dit moment geregeld is.

Voetbalvandalisme

De partijen geïnterviewd over de voetbalwedstrijden van FC Oss, vinden het beleid van de gemeente Oss op dit moment voldoende om de overlast binnen de voetbalwereld te kunnen bestrijden.¹⁸² De politie hanteert bij de voetbalwedstrijden het beleid “Ons kent ons”, waarbij zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van dezelfde politiemensen bij elke wedstrijd. Hierdoor kennen de voetbalsupporters en de politiemensen elkaar minimaal van gezicht waardoor het beleid beter uitgevoerd kan worden.¹⁸³

Overlast van jeugd

De interviews met betrekking tot jeugdoverlast hebben geleerd dat het beleid omtrent jeugd tot op heden goed wordt uitgevoerd. Alle partijen vinden dat de aanpak van overlast goed werkt. Het huidige beleid en de uitvoering binnen het wijk gericht werken wordt beschouwd als effectieve middelen ter bestrijding hiervan. Het samenwerken met betrekking tot het bestrijden van overlast wordt als plezierig beschouwd en er is sprake van ‘korte lijntjes’ tussen alle partijen.¹⁸⁴

Binnen het casusoverleg Jeugd, bij het Veiligheidshuis, worden de jeugdgroepen besproken die mogelijk overlast veroorzaken binnen de gemeente Oss. Hierdoor vinden politie en jongerenwerkers dat er sprake is van een goede persoonlijke aanpak van overlast veroorzaakt door jongeren.¹⁸⁵ Een opmerkelijke feit is dat alle drie de geïnterviewden van mening zijn dat er geen sprake is van probleemwijken binnen de gemeente Oss. In vergelijking tot sommige andere wijken binnen Nederland, valt het in Oss erg mee.¹⁸⁶

5.6. Subconclusie

Het beleid van de gemeente Oss ter bestrijding van voetbalvandalisme en ernstige overlast moet gehandhaafd worden wil het effectief zijn. Hierna wordt de conclusie uitgewerkt of het beleid van de gemeente Oss effectief is.

¹⁸⁰ http://www.politie.nl/Images/Landelijk/folder%20aangifte%20of%20melding_tcm31-477358.pdf.

¹⁸¹ Van Dale Grootwoordenboek

¹⁸² Met betrekking tot de voetbalwedstrijden van FC Oss is er een interview geweest met de heer Peters van de gemeente Oss en de heer Post van de politie.

¹⁸³ Bijlage 8: gespreksverslag met de heer Post.

¹⁸⁴ Bijlage 5: gespreksverslag met de heer Berendsen.

¹⁸⁵ Bijlage 10: gespreksverslag met de heer Vervoort.

¹⁸⁶ Bijlage 9: gespreksverslag met de heer Van der Kaap.

5.6.1 Beleid

De gemeente Oss maakt gebruik van de APV als bestuursrechtelijk handhavingsinstrument. Dit geldt echter niet als enige beleidsmaatregel van de gemeente Oss omtrent het bestrijden van voetbalvandalisme en ernstige overlast.

Met betrekking tot voetbalvandalisme heeft de gemeente Oss ook een convenant afgesloten met de politie en FC Oss om voetbalvandalisme te bestrijden. Indien nodig kan de burgemeester van de gemeente Oss gebruik maken van een licht of zwaar noodbevel, specifiek gericht op de voetbalwedstrijden van FC Oss, ter handhaving van de openbare orde. Ook bestaat er het supporters project FC Oss. Het project richt zich op voetbalsupporters die gelden als een risico in de maatschappij en probeert voetbalvandalisme te verminderen dan wel te voorkomen. Het convenant is een repressieve maatregel terwijl het supporters project preventief probeert voetbalvandalisme te bestrijden.

Omtrent overlast van jongeren heeft de gemeente het beleid: 'Minimaal het beheersbaar maken van de overlastsituatie, maximaal het volledig oplossen van jeugdoverlast'. Ter bestrijding van overlast wordt gebruik gemaakt van:

- ambulant jongerenwerk;
- dorp- en wijkraden;
- het plaatsen van JOP's net buiten woonwijken;
- casusoverleg in het Veiligheidshuis¹⁸⁷;
- het horecaverbod.

5.6.2 Effectiviteit

Omdat het BHV systeem van de politie geen goede informatie kan leveren is het niet mogelijk om met betrekking tot voetbalvandalisme conclusies te trekken over het jaar 2008 -2009. Tussen 1 januari 2007 en 1 januari 2010 heeft een daling van 13,4% plaats gevonden met betrekking tot meldingen over jeugdoverlast. Hierdoor zou de conclusie getrokken kunnen worden dat het beleid van de gemeente Oss omtrent jeugdoverlast effectief is.

Omdat veel factoren bepalen hoeveel meldingen er binnen komen is ook gekeken naar de meningen van de mensen die het beleid moeten uitvoeren. Door de interviews kan geconcludeerd worden dat de medewerkers in het werkveld het beleid van de gemeente Oss effectief genoeg vinden om het voetbalvandalisme en ernstige overlast binnen de gemeente Oss te bestrijden.

¹⁸⁷ de jeugdigen besproken in het casusoverleg hebben een strafbaar feit begaan dan wel bestaat de grote kans dat zij binnen een korte termijn strafbare feiten zullen begaan.

Hoofdstuk 6 In hoeverre komt het beleid omtrent het bestrijden van voetbalvandalisme en ernstige overlast van de gemeente Oss overeen met die van andere gemeenten?

6.1 Inleiding

In paragraaf 6.2, is de APV van de gemeente Oss vergeleken met de APV van de gemeenten Den Bosch, Eindhoven en Helmond omtrent voetbalwedstrijden en overlast. Deze drie gemeenten zijn gekozen omdat zij alle drie betaald voetbal hebben, in Noord-Brabant liggen en zeer enthousiaste voetbalsupporters hebben. Omdat Den Bosch veel samenwerkt met de gemeente Oss bij het vormen van beleid, is er voor gekozen het beleid van de gemeente Oss te vergelijken met de gemeente Den Bosch omtrent betaald voetbal en overlast. In paragraaf 6.3 is de vergelijking bij voetbal getrokken, in 6.4 over overlast. Tot slot is in paragraaf 6.5 de conclusie over de deelvraag getrokken.

6.2 APV

De APV geldt als middel voor de burgemeester om de openbare orde binnen zijn gemeente te handhaven. Overtreding van de artikelen uit de APV kan na een eerste aanzegging, strafrechtelijk vervolgd worden door middel van artikel 184 WvSr. De APV van Oss is in deze paragraaf vergeleken met die van de gemeenten Den Bosch, Eindhoven en Helmond met betrekking tot voetbalwedstrijden en het bestrijden van overlast.

6.2.1 Voetbalwedstrijden

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft in het verleden een algemene APV gemaakt die de gemeenten binnen Nederland kunnen gebruiken binnen hun gemeentegrenzen. In Oss is deze APV bijna helemaal overgenomen met betrekking tot betaalde voetbalwedstrijden. Echter, hierin is het artikel over 'Plaatsbewijzen' niet meegenomen.¹⁸⁸ Dit artikel houdt kort gezegd in dat er geen sprake mag zijn van het illegaal verkopen van tickets voor een wedstrijd binnen het betaald voetbal, op of aan de openbare weg. Het convenant tussen de partijen bestrijdt al de illegale verkoop van de voetbaltickets. Hierdoor hoeft dit artikel niet meer in de APV opgenomen te worden.

6.2.2 Overlast binnen de gemeente

Bestudering van de Algemeen Plaatselijke Verordeningen van de gemeenten Den Bosch, Eindhoven en Helmond heeft opgeleverd dat alle drie de gemeenten een algemene gebiedsontzegging hebben binnen hun gemeente. Nadat een burger een strafbaar feit heeft gepleegd binnen de grenzen van de gemeente volgt een schriftelijke waarschuwing. De burger krijgt dan te horen dat bij herhaling van het strafbare feit een gebiedsontzegging voor 24 uur zal worden opgelegd. Indien overgegaan wordt tot gebiedsontzegging van 24 uur, krijgt de burger daarna een proeftijd van een half jaar tot een jaar. Indien de burger de proeftijd overtreedt, volgt een gebiedsverbod van vier weken tot drie maanden.¹⁸⁹ De gemeente Oss heeft dit artikel niet opgenomen in de APV dan wel niet dusdanig uitdrukkelijk dat het kan gelden als een algemeen gebiedsontzeggingsverbod.¹⁹⁰

¹⁸⁸ artikel 2.4.30 APV Eindhoven, jo. art.2.2.2.10 APV Helmond.

¹⁸⁹ Tussen de gemeente Den Bosch, Eindhoven en Helmond varieerde de proeftijd van een half jaar tot een jaar en het tweede gebiedsontzegging van vier weken tot maximaal drie maanden.

¹⁹⁰ APV Oss.

6.3 Betaald voetbal

De gemeente Den Bosch heeft net zoals de gemeente Oss een convenant afgesloten omtrent het betaald voetbal. De partijen betrokken bij het convenant van Den Bosch zijn: de gemeente, FC Den Bosch, de politie en het openbaar ministerie.¹⁹¹ In het convenant van de gemeente Den Bosch is in het kort beschreven de kwalificering van de voetbalwedstrijden tot aan de verantwoordelijkheden van alle partijen: FC Den Bosch, burgemeester, politie, openbaar ministerie en supportersorganisatie. Dit komt overeen met wat er in het convenant van Oss wordt beschreven.¹⁹² In tegenstelling tot de risiconormering van de politie in de gemeente Oss, vallen er in het seizoen 2009- 2010 geen wedstrijden onder de categorie B (midden- risico wedstrijden) bij FC Den Bosch. Dit houdt in dat alle voetbalwedstrijden die FC Den Bosch speelt, onder de noemer categorie A of C valt. Onder de hoogste categorie (C- categorie) bij FC Oss vallen alleen de wedstrijden tussen FC Oss en FC Den Bosch. Bij FC Den Bosch zijn meer voetbalwedstrijden gekwalificeerd onder categorie C.¹⁹³

Tot slot hebben beide convenanten in de bijlage nader uitgewerkt welke partijen welke verantwoordelijkheden hebben met betrekking tot de voetbalwedstrijden.¹⁹⁴ Hierbij moet opgemerkt worden dat de gemeente Den Bosch ook een plattegrond heeft opgenomen in het convenant van het voetbalstadion FC Den Bosch en de omgeving daaromheen. Hierop is duidelijk vastgelegd wie voor welk deel verantwoordelijk is en welke delen onder de gezamenlijke verantwoordelijkheid vallen van FC Den Bosch, de gemeente en politie.¹⁹⁵

6.4 Ernstige overlast

6.4.1 Algemeen beleid

Binnen de gemeente Den Bosch wordt er net zoals in de gemeente Oss gewerkt onder de noemer 'wijk gericht werken'. Dit houdt voor Den Bosch in, dat de stad opgedeeld is in twaalf wijken. Elke wijk heeft een eigen wijkmanager die geldt als aanspreekpunt voor de bewoners.¹⁹⁶ Verder voert de gemeente Den Bosch, net zoals de gemeente Oss, een Veiligheidsmonitor uit. In tegenstelling tot de gemeente Den Bosch die het Veiligheidsmonitor elk jaar uitvoert, voert de gemeente Oss deze maar een keer per drie jaar uit. Op basis van de uitkomst van de Veiligheidsmonitor, het vastgestelde veiligheidsbeleid en de actuele situatie wordt extra aandacht geschonken aan specifieke problemen. Door middel van speciale veiligheidsprojecten wordt geprobeerd deze problemen aan te pakken.¹⁹⁷

Één van deze huidige projecten in Den Bosch, is het voetbalproject 'Doelbewust'. Door middel van dit voetbalproject wordt geprobeerd risicojongeren normen en waarden bij te brengen. Centraal staat hierbij het beïnvloeden van het gedrag van deze jongeren. Naast trainingen en wedstrijden worden ook thema- avonden gehouden. Tijdens dergelijke thema- avonden worden onder andere zaken zoals discriminatie en seksualiteit besproken. Binnen het Honk, onderdeel van Stichting Vivaan in Oss, worden dergelijke activiteiten georganiseerd voor de risicojongeren in de gemeente Oss.¹⁹⁸

¹⁹¹ Voetbalconvenant 2010-2011 FC Den Bosch

¹⁹² Convenant betaald voetbal 2007-2008 FC Oss.

¹⁹³ Voetbalconvenant 2010-2011 FC Den Bosch Bijlage 3.

¹⁹⁴ Voetbalconvenant 2010-2011 FC Den Bosch Bijlage 1, bijlage politie Maasland 2007-2008.

¹⁹⁵ Voetbalconvenant 2010-2011 FC Den Bosch Bijlage 2.

¹⁹⁶ www.samenvoorveilig.nl.

¹⁹⁷ www.samenvoorveilig.nl.

¹⁹⁸ <http://www.honkoss.nl/>.

Ten slotte hebben zowel de gemeente Oss als Den Bosch een Veiligheidshuis. In beide gemeenten wordt gebruik gemaakt van de methode van Beke¹⁹⁹, casusoverleg, ambulant jongerenwerk en het plaatsen van JOP's ter bestrijding van overlast door jeugdigen.²⁰⁰

6.4.2 Horecaverbod

De gemeente Den Bosch heeft op dit moment nog geen collectief horecaverbod. In opdracht van het KNHB, afdeling Den Bosch, is het bureau Polyground, uit Eindhoven, bezig met het schrijven van een handboek en protocol hiervoor. Per 1 september 2010 zal deze opgeleverd worden aan het KNHB, afdeling Den Bosch, waarbij deze het zal implementeren binnen de "4 uur" horecaondernemingen.²⁰¹

De procedure bij het opleggen van een collectief horecaverbod zal uitgebreider zijn in Den Bosch dan dat in Oss op dit moment plaats vindt. De horeca ondernemingen in Den Bosch zullen gebruik maken van een website waarop de individuele horecaverboden en de collectieve horecaverboden komen te staan. Hiervan is binnen de gemeente Oss geen sprake. Het protocol van Den Bosch voldoet aan de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp).

Verder is in het protocol van het KNHB, afdeling Den Bosch, uitgewerkt welke stappen de horecaondernemers moeten nemen indien er sprake is van een incident. In tegenstelling tot het horecaverbod in de gemeente Oss, zal dit ervoor zorgen dat er eenduidigheid en structuur is in de maatregelen die de Bossche horecaondernemers treffen.²⁰² Beiden protocollen omtrent de collectieve horecaverboden hebben wel gemeen met elkaar dat de gemeenten Den Bosch en Oss hier geen invloed op hebben.²⁰³

6.5 Subconclusie

De APV van de gemeente Oss komt overeen met die van de VNG. Echter, het artikel over 'plaatsbewijzen' en de bevoegdheid om een gebiedsontzegging op te leggen aan een burger ontbreekt. Het artikel over 'plaatsbewijzen' kan de gemeente Oss helpen bij het tegengaan van illegale verkoop van voetbalkaartjes op of aan de openbare weg. De 'gebiedsontzegging' zou gebruikt kunnen worden tegen burgers die strafbare feiten plegen binnen de grenzen van de gemeente. Een gebiedsverbod, geregeld in de Voetbalwet, kan pas gebruikt worden nadat alle mogelijke maatregelen zijn getroffen om het probleem tegen te gaan. Indien de burgemeester van de gemeente Oss gebruik kan maken van een gebiedsontzegging, geregeld in de APV, moet hiertoe eerst worden overgegaan voordat gebruik kan worden gemaakt van de bevoegdheden van de Voetbalwet.

Het beleid van de gemeente Den Bosch betreffende wedstrijden van het betaald voetbal komt erg overeen met die van de gemeente Oss. In tegenstelling tot Oss, heeft Den Bosch een plattegrond van het voetbalstadion en omliggende grond, waarop staat wie voor welke stuk grond verantwoordelijk is. Ook is ervan af te lezen voor welk stuk grond alle drie de partijen verantwoordelijk zijn.

¹⁹⁹ Methode van Beke: shortlist methodiek: een op basis van wetenschappelijk onderzoek samengestelde vragenlijst waarmee politiefunctionarissen op systematische wijze periodiek de aard en omvang van problematische jeugdgroepen in hun wijk of verzorgingsgebied in beeld kunnen brengen (www.penwhuis.nl)

²⁰⁰ <http://www.samenvoorveilig.nl>.

²⁰¹ 4 uur horecaondernemingen: de horecaondernemingen in het centrum van Den Bosch die op donderdags, vrijdags en/of zaterdag tot 4 uur 's nachts open mogen blijven.

²⁰² Protocol CHV 's- Hertogenbosch, maart 2010.

²⁰³ telefonisch contact met de heer Van de Langerijt en e-mail contact met mevrouw Mesman.

Wat betreft jeugdoverlast loopt het beleid van de gemeente Den Bosch redelijk gelijk op met dat van de gemeente Oss. Beide gemeenten hebben een Veiligheidshuis in hun gemeente. Zij maken gebruik van de Veiligheidsmonitor en werken onder de noemer 'wijk gericht werken'. Tot slot hebben beide gemeente projecten waarbij specifiek gericht wordt op risicojongeren.

De horecaondernemers binnen de gemeente Oss maken al meerdere jaren gebruik maken van een individueel horecaverbod en collectieve horecaverbod. In verband met de privacywetgeving is deze echter achterhaald (zie hoofdstuk 5) en zal aangepast moeten worden. Het KNHB, afdeling Den Bosch, gaat vanaf 1 september 2010 het collectieve horecaverbod invoeren binnen de "4 uur" horecaondernemingen. Het protocol omtrent het collectieve horecaverbod is in tegenstelling tot die binnen de gemeente Oss uitgebreider en voldoet aan de Wbp. Beiden protocollen betreffende collectieve horecaverboden hebben gemeen aan elkaar dat de gemeenten hier geen invloed op hebben.

Hoofdstuk 7 In hoeverre zal de invoering van de Voetbalwet gevolgen hebben voor de gemeente Oss?

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt uitgewerkt in hoeverre het nodig is dat de gemeente Oss gebruik gaat maken van de Voetbalwet. Paragraaf 7.2 werkt de steekproef omtrent invoering Voetbalwet binnen andere gemeenten uit. De juridische gevolgen voor de gemeente Oss, bij invoering van de Voetbalwet wordt uitgewerkt in paragraaf 7.3. In paragraaf 7.4 wordt uitgelegd of de medewerkers in het werkveld het nodig vinden gebruik te maken van de Voetbalwet binnen de gemeente Oss. Vervolgens wordt in paragraaf 7.5 de praktische toepassing van de Voetbalwet in het werkveld beschreven. In paragraaf 7.6 worden de grondrechten besproken waar rekening mee moet worden gehouden bij het opleggen van de bevelen. De handhaving van de verboden en meldingsplicht staat in paragraaf 7.7 beschreven, waarna in paragraaf 7.8 de conclusie over de deelvraag wordt getrokken.

7.2. Invoering van de Voetbalwet binnen andere gemeenten

In de Memorie van Toelichting (MvT) is geschreven dat de Voetbalwet primair bedoeld is ter bestrijding van voetbalvandalisme en ernstige overlast. Secundair kan de wet gebruikt worden voor zaken zoals geweld tegen homo's op homo-ontmoetingsplekken. Gemeenten die geen betaald voetbal hebben binnen hun grenzen, kunnen primair in zo'n situatie gebruikmaken van de Voetbalwet ter bestrijding van ernstige overlast.²⁰⁴

Met betrekking tot het ontwikkelen van beleid over de Voetbalwet is een steekproef gehouden onder meerdere gemeenten. Hierbij blijkt dat tot op heden pas één gemeente bezig is geweest hiermee, de gemeente Utrecht. De andere gemeenten zijn van plan de komende paar maanden hiervoor beleid te gaan ontwikkelen, niets te doen, of af te wachten wat de VNG hierover schrijft, zie bijlage 4.²⁰⁵

In vergelijking met andere gemeenten loopt de gemeente Oss redelijk voorop. Opmerkelijk is dat gemeenten zoals Eindhoven en Den Bosch tot op heden zich nog niet in de Voetbalwet zijn gaan verdiepen. Eindhoven heeft namelijk twee betaald voetbalclubs: PSV en FC Eindhoven, terwijl FC Den Bosch meerdere voetbalwedstrijden in de hoogste risico- categorie heeft gecategoriseerd.²⁰⁶

7.3 Juridische gevolgen bij invoering van de Voetbalwet

Invoering van de Voetbalwet zal in principe geen juridische gevolgen hebben voor de gemeente Oss. De Voetbalwet is een wijzigingswet die artikelen toevoegt aan de Gemw, WvSr en WvSv.

7.3.1 Bezwaar- en beroepsprocedure

De verboden en meldingsplicht zijn beschikkingen waartegen bezwaar en beroep open staat.²⁰⁷ Hierdoor bestaat de kans dat de reguliere bezwaar- en beroepsprocedure van de gemeente Oss een substantiële verzwaring zal krijgen.²⁰⁸ Binnen de gemeente Oss is op dit moment de Commissie Bezwaarschriften werkzaam. Dit zijn onafhankelijk personen die de bezwaarschriften behandelen.

²⁰⁴ bijvoorbeeld: plaatsen waar ongeregelde heden plaats vinden tegen homo's en dierenactivisten.

²⁰⁵ Bijlage 4: Rondvraag Voetbalwet in gemeenten.

²⁰⁶ Voetbalconvenant 2010- 2011 FC Den Bosch bijlage 3.

²⁰⁷ art. 8.1 jo 7.1 Awb.

²⁰⁸ *kamerstukken II* 2007/08, 31 467, nr.3, p. 34.

Zij behandelen alle bezwaren behalve bezwaren inzake belastingen of de Wet waardering onroerende zaken en besluiten inzake functiebeschrijvingen, functiewaardering, plaatsingen en beoordelingen.²⁰⁹

Tussen de datum van uitnodiging en behandeling van het bezwaarschrift moet minimaal tien werkdagen zitten.²¹⁰ Binnen een termijn van tien weken moet vervolgens een advies worden gegeven over de bezwaarschrift door de Commissie. In dezelfde periode van tien weken moet de burgemeester dan ook een beslissing op bezwaar hebben genomen.²¹¹ Na invoering van de Voetbalwet zal deze termijn verkort moeten worden bij behandeling van bezwaarschriften omtrent de Voetbalwet.

7.4 Vinden de medewerkers in het werkveld het nodig, gebruik te gaan maken van de Voetbalwet binnen de gemeente Oss?

Tijdens het onderzoek zijn er interviews afgenomen met medewerkers in het werkveld van de gemeente Oss. Deze medewerkers waren representatief voor de verschillende partners die samenwerken ter bestrijding van voetbalvandalisme of ernstige overlast.

7.4.1 Voetbalvandalisme

De partijen die te maken hebben met voetbalvandalisme, zijn van mening dat met de huidige bestuursrechtelijke instrumenten de overlast binnen de voetbalwereld goed te bestrijden valt.²¹² Toch is het mogelijk dat in de toekomst meer bevoegdheden nodig zullen zijn binnen de gemeente Oss indien de overlast toeneemt.²¹³ Alle bevoegdheden die de burgemeester van de gemeente Oss kan gebruiken ter handhaving van de openbare orde, kunnen dan optimaal benut worden.²¹⁴

7.4.2 Ernstige overlast

Over de vraag of de Voetbalwet nodig is bij ernstige overlast binnen de gemeente Oss, zijn de meningen verdeeld. Hierbij is van belang op te merken dat elke geïnterviewde de belangen van een groep burgers binnen Oss vertegenwoordigt. De heer Berendsen vindt dat de Voetbalwet geldt als een goede aanvulling op de mogelijkheden die er op dit moment zijn om jeugdoverlast aan te pakken. Hierbij kan de Voetbalwet dan als stok achter de deur gaan gelden.²¹⁵ De heer Vervoort, namens de Stichting Vivaan, vindt niet dat er in de gemeente Oss sprake is van 'hardcore'. Gebruik van de Voetbalwet is niet nodig.²¹⁶ Tot slot is de heer Van der Kaap, coördinator jeugdoverlast bij de politie, geïnterviewd. Hij is van mening dat het wenselijk is voor de gemeente/ politie gebruik te maken van de Voetbalwet indien het ooit zo erg wordt als beschreven in de MvT. Echter, op dit moment vindt hij het niet nodig de Voetbalwet toe te passen binnen de grenzen van de gemeente Oss.²¹⁷

7.5 Praktische toepassing Voetbalwet in het werkveld

De Voetbalwet is een wijzigingswet. De bevoegdheden die de burgemeester krijgt door de Voetbalwet, te weten gebiedsverbod, groepsverbod en meldingsplicht, klinken simpel. Maar het tot stand brengen van een dergelijk bevel zal tijd, en moeite kosten en veel samenwerking vereisen.

²⁰⁹ art. 2 lid 2 Verordening regelende de behandeling van bezwaarschriften.

²¹⁰ art. 10 lid 1 Verordening regelende de behandeling van bezwaarschriften.

²¹¹ art. 17 Verordening regelende de behandeling van bezwaarschriften.

²¹² Met betrekking tot voetbalvandalisme hebben gesprekken plaats gevonden met een medewerker van de gemeente Oss, politie en FC Oss.

²¹³ Bijlage 6: gespreksverslag met de heer Peters.

²¹⁴ Bijlage 8: gespreksverslag met de heer Post.

²¹⁵ Bijlage 5: gespreksverslag met de heer Berendsen.

²¹⁶ De heer Vervoort werkt als ambulante jongerenwerker voor de Stichting Vivaan en vertegenwoordigt de jongeren bij overleggen met wijkbewoners. (Bijlage 10: gespreksverslag met de heer Vervoort).

²¹⁷ Bijlage 9: gespreksverslag met de heer Van der Kaap.

7.5.1 Regie over de dossier opbouw

Het opleggen van een gebiedsverbod, groepsverbod of meldingsplicht is een beschikking in de zin van artikel 1:3 Awb. Dit houdt in dat hier tegen beroep en bezwaar mogelijk is. Ook moet er aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (a.b.b.b) worden voldaan. Één van de a.b.b.b. waaraan voldaan moet worden, is het motiveringsbeginsel. Om te kunnen voldoen aan het motiveringsbeginsel en er voor te zorgen dat de beschikking in stand blijft bij een bezwaar- en beroepsprocedure, moet er regie gevoerd worden over het opbouwen van dossiers over de voetbalsupporters dan wel de overlastgevende jongeren.

Voetbalvandalisme

Naast het algemene convenant waarmee de partijen voetbalvandalisme willen voorkomen dan wel verminderen, is er ook het convenant “gegevensuitwisseling aanpak voetbalgeweld” binnen de gemeente Oss. Voor de persoonsgebonden aanpak ter bestrijding van voetbalvandalisme, wisselen de partijen gegevens met elkaar uit voor het Casusoverleg Voetbal. Om te voldoen aan de voorwaarden gesteld in het convenant, en informatie te verschaffen voor het casusoverleg Voetbal hebben de partijen dossiers ‘hooligans in beeld’ aangemaakt. Hierbij is vastgelegd wie de bewerker van de dossiers is. Dit wordt verricht onder het projectnaam “Hooligans in Beeld”.

Ernstige overlast

Tot op heden wordt de dossieropbouw voor hinderlijke en overlastgevende groepen verricht door de ambtenaren van de gemeente Oss.²¹⁸ De wetgever vindt het belangrijk dat de verantwoordelijkheid en het regie voor het samenstellen van het dossier omtrent de burger bij het gemeentebestuur blijft.²¹⁹

7.5.2 Totstandkoming dossier

Bij het tot stand komen van het dossier moet inzicht worden gegeven in de volgende zaken:

- het samenstel van gedragingen, respectievelijk de aard van de ordeverstoringen van de betrokken groep en personen;²²⁰
- het aantal klachten rond overlast afkomstig uit een bepaalde buurt dan wel rondom een voetbalwedstrijd, het aantal aangiften van bijvoorbeeld vernielingen e.d.,
- het aantal keren dat de gemeente en politie contact had met een ordeversturende groep en het gemiddeld aantal ordeverstoorders dat toen aanwezig was;
- de vrees voor verdere herhaling van ordeversturend gedrag;
- een beschrijving van de overlastgevende groep en de voorlopers daarbij en in het bijzonder de persoon tot wie het bevel zich moet richten;
- een overzicht van de interventies die tot op heden hebben plaatsgevonden en het effect daarvan; en
- de urgentie van het opleggen van het bevel door de burgemeester.²²¹

Voetbalvandalisme

Wegens de privacywetgeving kan met betrekking tot het bestrijden van voetbalvandalisme hier verder geen uitspraken over worden gedaan. De dossiers, met betrekking tot het project “Hooligans in Beeld” zijn niet ter inzage voor buitenstaanders. Hierdoor kan de inhoud van de dossiers niet worden onderzocht .

²¹⁸ Bijlage 9: gespreksverslag met de heer Van der Kaap.

²¹⁹ *kamerstukken II* 2007/08, 31 467, nr.3, p. 15.

²²⁰ Dit kan blijken uit: meldingen, mutaties, proces- verbaal, signalen uit de buurt, waarnemingen zoals bekend bij politie, jeugdzorg e.a.

²²¹ *kamerstukken II* 2007/08, 31 467, nr.3, p. 15.

Ernstige overlast

Het Veiligheidshuis van de gemeente Oss geldt als informatieknoppunt waar ketendossiers worden opgebouwd om preventie, repressie en (na)zorg te kunnen leveren. De overleggen vinden plaats voor individuele gevallen (casusoverleg), groepen (bijvoorbeeld overlastgevend of criminele jeugdgroepen) en voor gebieden. In het casusoverleg vindt een persoonsgebonden aanpak plaats waarbij niet alleen gekeken wordt naar de jongere, maar ook naar zijn woon- en leefomgeving.²²²

7.5.3. JOP's²²³

Het begrip 'belanghebbende' is gecompliceerd. Als jongeren een vaste hangplek hebben waar zij verblijven, worden de buurtbewoners bij overlast beschouwd als belanghebbenden. In de huidige maatschappij hebben de jongeren tegenwoordig veel meer communicatiemiddelen. In combinatie met het feit dat er genoeg plaatsen binnen de gemeente Oss zijn, waar de jongeren kunnen 'hangen', kunnen jongeren zich gemakkelijk verplaatsen van de ene 'hangplek' naar de andere binnen de gemeente Oss. Binnen de grenzen van de gemeente Oss zijn er veel speeltuintjes, bankjes en grote grasvelden. Allemaal plekken die jongeren als mogelijkheid kunnen zien om zich op of bij die plek voor een avond te lokaliseren. Ook heeft de gemeente Oss momenteel zes JOP's waar de jongeren elkaar kunnen ontmoeten.

De mogelijkheid bestaat een jongere te weren van een JOP door het opleggen van een verbod of meldingsplicht, geregeld in de Voetbalwet. Opgemerkt moet worden dat jongeren zich gemakkelijk kunnen verplaatsen en er meerdere JOP's dan wel hangplekken binnen de grenzen van de gemeente Oss zijn. Per locatie zal een nieuw dossier opgebouwd moeten worden over de desbetreffende jongere, om adequaat over te kunnen gaan tot het opleggen van een gebiedsverbod of groepsverbod voor die JOP. Een gebiedsverbod dan wel groepsverbod zou kunnen worden opgelegd voor alle JOP's binnen de gemeente Oss, maar dan moet bewezen worden dat de jongere zich ook niet zal kunnen gedragen bij een andere JOP als die waar hij geweerd wordt. Het handhaven van een dergelijk gebiedsverbod dan wel groepsverbod zal moeilijk gaan omdat er zoveel zijn en de JOP's zover uit elkaar liggen.

7.6 Grondrechten

Het gebiedsverbod, groepsverbod en de meldingsplicht worden beschouwd als vrijheidsbeperkingen. De bewegingsvrijheid van een burger is niet hetzelfde als persoonlijke vrijheid.

Bewegingsvrijheid. ²²⁴	Persoonlijke vrijheid. ²²⁵
Het recht om zich zonder inmenging van de overheid te verplaatsen.	De vrijheid om niet door de overheid aan (willekeurige) arrestatie of detentie te worden onderworpen.

Omdat het gebiedsverbod, groepsverbod en de meldingsplicht de rechten geregeld in artikel 2 en 5 van het EVRM en artikel 12 Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politiekrechten (IVBPR) inperken, moet er aan bepaalde voorwaarden worden voldaan wil het verbod of de meldingsplicht rechtmatig opgelegd kunnen worden.

²²² Regionaal Veiligheidshuis Maas& Leijgraaf, Jaarverslag 2009 & Activiteitenplan 2010-2011, p. 10.

²²³ Bijlage 3: fieldresearch, Jongeren Ontmoetings Plek (JOP's).

²²⁴ art. 2 EVRM.

²²⁵ art. 5 EVRM.

- De beperkende maatregelen moeten voorzienbaar bij wet zijn. Dit houdt in dat zij moeten voldoen aan de eisen van toegankelijkheid²²⁶ en voorzienbaarheid.²²⁷ Concretisering van de Voetbalwet in de praktijk, zal bij de rechterlijke macht plaatsvinden.²²⁸
- Het bevel moet een legitiem doel dienen. Hiermee wordt bedoeld dat er een dringende maatschappelijke behoefte moet zijn ontstaan om een dergelijke zware inbreuk op de bewegingsvrijheid van een burger te kunnen opleggen. Het bevel zal slechts gerechtvaardigd zijn indien het in redelijke verhouding staat tot de zwaarte van het belang dat met de inbreuk wordt gediend.²²⁹
- Op basis van één incident heeft de burgemeester niet het recht om over te gaan tot het opleggen van een gebiedsverbod, groepsverbod en/of meldingsplicht.²³⁰
- Bij het opleggen van een gebiedsverbod zal de burgemeester rekening moeten houden met het gebied waarin de woning van de betrokkene zich bevindt en de locatie van zijn werk dan wel school. De beschikkingontvanger zal de mogelijkheid moeten blijven kunnen houden beroep te kunnen doen op hulpverlenende instanties. De vrijheid van godsdienst of levensovertuiging, dan wel de staatkundige vrijheid van de burger, moet zo min mogelijk ingeperkt worden door het opleggen van de maatregelen.²³¹
- Het bevel moet vermelden welke gedragshandelingen van de burger, die de openbare orde heeft verstoord, aanleiding zijn voor het opleggen van de maatregelen. De tijdstippen en de plaatsen waarop de burger de openbare orde heeft verstoord moeten zo veel mogelijk vermeld worden in het bevel.²³²

7.7 Handhaving verboden en meldingsplicht

7.7.1 Handhaving van het gebiedsverbod en groepsverbod

De politie is verantwoordelijk voor het handhaven van de rechtsorde en het bestrijden van criminaliteit in Nederland.²³³ Op grond van artikel 5:11 Awb zijn de toezichthouders van de afdeling Handhaving van de gemeente Oss alleen belast met het toezicht houden op de naleving van het bepaalde bij of krachtens wettelijk voorschrift.²³⁴ Dit houdt in dat de toezichthouders niet bevoegd zijn handhavend op te treden bij overtreding van de ambtelijk bevelen. Overtreding van de verboden en/of meldingsplicht zijn feiten waartegen, op grond van artikel 184 WvSr, strafrechtelijke vervolging ingesteld kan worden.

Indien het uiteindelijk zo ver komt dat de burgemeester van de gemeente Oss overgaat tot het opleggen van een gebiedsverbod of groepsverbod, zal de politie bij de handhaving hiervan een rol moeten spelen. Zij zijn belast met het handhaven van de openbare orde, terwijl de toezichthouders en handhavers van de gemeente daartoe niet zijn opgeleid en niet genoeg wettelijke mogelijkheden hebben.²³⁵ De toezichthouders en handhavers van de gemeente Oss kunnen wel fungeren als de oren en ogen van de politie en een signalerende functie vervullen.²³⁶

²²⁶ toegankelijkheid: de regels moeten voldoende toegankelijk zijn, zodat de burger kan zien of de rechtsregels op zijn zaak van toepassing zijn. (M. Visser 2001, p. 89).

²²⁷ voorzienbaarheid: de norm kan niet aangemerkt worden als rechtsregel tenzij hij met voldoende nauwkeurigheid is geformuleerd zodat de rechtszoekende zijn gedrag op deze norm kan afstemmen. (M. Visser 2001, p. 89).

²²⁸ *kamerstukken II* 2007/08, 31 467, nr.3, p. 31.

²²⁹ *kamerstukken II* 2007/08, 31 467, nr.3, p. 31,32.

²³⁰ *kamerstukken II* 2007/08, 31 467, nr.3, p. 32.

²³¹ Rb Utrecht 3 december 2009, LJN BK5246.

²³² *kamerstukken II* 2007/08, 31 467, nr.3, p. 32.

²³³ art. 2 Polw 1993.

²³⁴ Y. van Setten 2004, p. 25,26.

²³⁵ Bijlage 9: gespreksverslag met de heer Van der Kaap.

²³⁶ *kamerstukken II* 2007/08, 31 467, nr.3, p. 35.

7.7.2 Handhaving van de meldingsplicht

De burger krijgt het bevel om zich op bepaalde data, en tijdstippen te melden bij de betreffende instantie. Dit kan bij de politie dan wel bij de afdeling Handhaving en Toezicht van de gemeente Oss. Sinds 1 maart 2010 bestaat er binnen de afdeling Handhaving en Toezicht een proef waarbij de werkuren van de toezichthouders en handhavers verruimd zijn. Gedurende de werkweek werken er toezichthouders en handhavers tussen 07.00 uur 's ochtends en 21.30 uur 's avonds. Op zaterdag tussen 09.00 uur en 17.00 uur en de toezichthouders werken op koopzondagen tussen 12.00 uur en 17.00 uur. Dit houdt in dat de politie en de afdeling Handhaving en toezicht samen kunnen werken bij het handhaven van de meldingsplicht. Tijdens de werkuren van de toezichthouders en handhavers, kan de burger dan verplicht worden zich te melden bij deze afdeling. Buiten deze uren om zal de politie dan de meldingsplicht moeten handhaven.

7.8 Subconclusie

De meningen zijn verdeeld omtrent het gebruikmaken van de Voetbalwet bij het bestrijden van voetbalvandalisme en ernstige overlast. De meeste geïnterviewden zijn van mening dat het huidige beleid voldoende is om de overlast in de voetbalwereld en de jeugdoverlast te bestrijden. In vergelijking met sommige andere gemeenten, loopt de gemeente Oss voorop bij het onderzoeken en ontwikkelen van beleid omtrent de Voetbalwet. De Voetbalwet geldt als een goede stok- achter- de- deur. Alle bevoegdheden die de burgemeester mogelijk kan gebruiken ter handhaving van de openbare orde moeten optimaal benut worden. Om optimaal gebruik te kunnen maken van de Voetbalwet, zal hierover beleid moeten worden ontwikkeld.

7.8.1 Gevolgen voor de gemeente Oss

Het ontwikkelen van beleid betreffende de Voetbalwet, zal geen juridische gevolgen hebben voor de gemeente Oss. De APV van de gemeente Oss hoeft hiervoor niet gewijzigd te worden omdat de gemeente ter bestrijding van ernstige overlast eerst gebruik moet maken van de APV, voordat overgegaan kan worden tot de bevoegdheden geregeld in de Voetbalwet. De bezwaar- en beroepsprocedure binnen de gemeente Oss kan wel bezwaard worden door het gebruikmaken van de Voetbalwet. Het ontwikkelen van beleid omtrent de Voetbalwet, zal tot de volgende gevolgen leiden:

- De gemeente Oss zal een taakverzwaring krijgen bij de dossieropbouw van jongeren voor wie mogelijk de Voetbalwet toegepast gaat worden.
- De politie en de afdeling Handhaving en Toezicht zullen samen moeten gaan werken bij het handhaven van de verboden en meldingsplicht. Er zal vastgelegd moeten worden welke taken beide partijen voor hun rekening nemen.
- De bezwaar- en beroepsprocedure binnen de gemeente Oss zal een substantiële verzwaring krijgen wanneer gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheden uit de Voetbalwet.

Hoofdstuk 8 Conclusie

De centrale vraag binnen het onderzoek is: in welke mate biedt de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast uitkomst aan de gemeente Oss bij het bestrijden van voetbalvandalisme en ernstige overlast binnen de gemeente?

De Voetbalwet geeft de burgemeester de mogelijkheid een burger een gebiedsverbod, groepsverbod en/of meldingsplicht op te leggen voor een periode van drie maanden met twee maal verlenging tot in totaal negen maanden.

Het gebiedsverbod kan twee dingen inhouden. De burger mag zich niet in of rondom een of meerdere aangewezen gebouwen bevinden. Of de burger mag zich niet in een of meerdere aangewezen gebieden binnen de gemeente ophouden.

De huidige mogelijkheid voor een burgemeester om een gebiedsverbod op te leggen (artikel 172 lid 3 Gemw) is beperkt. Zij kan slechts worden opgelegd aan een burger uit de gemeente van de burgemeester. Bovendien mag dit verbod niet langer duren dan voor het herstel van de openbare orde noodzakelijk.

De nieuwe bevoegdheid (artikel 1 sub a Wet MBVEO jo. artikel 172a lid 1 sub a Gemw) kan opgelegd worden aan een burger woonachtig in een andere gemeente. Het verbod moet dan wel opgelegd worden voor een gebied in de gemeente van de burgemeester. In tegenstelling tot artikel 172 lid 3 Gemw, kan het gebiedsverbod uit artikel 1 sub a Wet MBVEO jo. artikel 172a lid 1 sub a Gemw altijd voor een periode van drie maanden opgelegd worden. Zoals eerder geschreven kan deze termijn twee maal verlengd worden tot een totaal van negen maanden. Om artikel 172 lid 3 Gemw te gebruiken moet een situatie zijn ontstaan waarin direct ingegrepen moet worden ter voorkoming of beëindiging van een ordeverstoring (Rb Utrecht 3 december 2009, *LJN BK5246*). Dit houdt in dat het tijdsduur van het verbod gerelateerd moet zijn aan de vrees voor ernstige verstoring van de openbare orde, alleen in hoogste uitzondering kan een gebiedsverbod voor een termijn van drie maanden worden opgelegd (Rb Rotterdam 31 december 2009, *LJN BK8578*).

Het groepsverbod is een tweede bevoegdheid uit de Voetbalwet. Indien een groepsverbod wordt opgelegd, mag de burger zich niet met meer dan drie personen ophouden in publiekstoegankelijke ruimtes. De burgemeester kan dan het gebied aangeven waarin het groepsverbod aan de burger wordt opgelegd (artikel 1 sub a Wet MBVEO jo. artikel 172a lid 1 sub b Gemw).

Deze nieuwe bevoegdheid staat tegenover de huidige bevoegdheid van de burgemeester om een samenscholingsverbod op te leggen. Het samenscholingsverbod is geregeld in de APV van een gemeente. Dit verbod is een algemeen verbindend voorschrift, gericht tot alle burgers in een gemeente. Houden zich meer mensen in groepsverband op dan in het samenscholingsverbod toegestaan is, dan handelen de burgers pas bij dreigende ongeregelheden in strijd met het samenscholingsverbod.

Het groepsverbod (artikel 1 sub a Wet MBVEO jo. artikel 172a lid 1 sub b Gemw) wordt opgelegd bij beschikking waartegen bezwaar en beroep openstaat door de burger die het verbod ontvangt. De burger overtreedt het groepsverbod, indien hij zich binnen de aangewezen gedeeltes ophoudt met meer dan drie personen. In tegenstelling tot bij het samenscholingsverbod, hoeft van dit groepsverband geen dreiging van ongeregelheden uit te gaan.

De derde bevoegdheid uit de Voetbalwet is de meldingsplicht (artikel 1 sub a Wet MBVEO jo. Artikel 172a lid 1 sub c Gemw). De burger wordt met deze maatregel verplicht zich op bepaalde tijdstippen te melden op een aangewezen plaats. Dit kan in de gemeente zelf zijn dan wel in de gemeente waarin de burger woonachtig is. Tot op heden is de bevoegdheid om een meldingsplicht op te leggen nog niet wettelijk vastgelegd. Pas na inwerkingtreding van de Voetbalwet zal de burgemeester de bevoegdheid krijgen een meldingsplicht op te leggen ter handhaving van de openbare orde.

Bovendien geeft de Voetbalwet de burgemeester de (nieuwe) mogelijkheid een bevel te geven aan de gezaghebbende van een twaalfminner. De gezaghebbende moet er dan voor zorgen dat de twaalfminner niet zonder begeleiding in een bepaald gebied komt of dat de twaalfminner zich houdt aan een tijds klok. Houdt de twaalfminner zich hier niet aan, dan kan de twaalfminner niet strafrechtelijk vervolgd worden (artikel 486 WvSv jo. artikel 77a WvSr). Daarom krijgt de burgemeester de mogelijkheid het bevel op te leggen aan de gezaghebbende van de twaalfminner. De gezaghebbende is een volwassene. Zorgt de gezaghebbende er niet voor dat de twaalfminner voldoet aan het ambtelijk bevel, dan kan de gezaghebbende hier strafrechtelijk voor vervolgd worden. De gezaghebbende heeft een leeftijd boven de twaalfjaar waardoor strafrechtelijk vervolging op grond van niet voldoening aan een ambtelijk bevel kan plaatsvinden (artikel 184 WvSr).

Indien de officier van justitie overgaat tot strafrechtelijke vervolging in combinatie met het opleggen van een gedragsaanwijzing, mag de burgemeester echter niet voor hetzelfde gebied een gebiedsverbod dan wel groepsverbod opleggen (artikel 1 sub a Wet MBVEO jo. Artikel 172a lid 3 Gemw).

Aangezien het huidige beleid van de gemeente Oss effectief is ter bestrijding van het voetbalvandalisme en de ernstige overlast binnen de gemeente, is het op dit moment nog niet nodig gebruik te gaan maken van de bevoegdheden uit de Voetbalwet.

De bevoegdheden uit de Voetbalwet zijn vergaande maatregelen waarbij rekening moet worden gehouden met de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Dit houdt in dat de impact van het bevel op de burger in redelijke verhouding moet staan tot het doel waarvoor het bevel is gegeven. Indien met minder vergaande maatregelen hetzelfde doel bereikt kan worden, zal de burgemeester voor deze maatregel moeten kiezen. De wetgever heeft daarom in de MvT (*kamerstukken II* 2007/08, 31 46, nr. 3, p.30.) geconcludeerd dat de gemeente moet proberen de overlast te voorkomen. Hierbij moeten andere instrumenten worden ingezet dan de bevoegdheden uit de Voetbalwet (APV en de algemene bevoegdheden uit de Gemw). Pas als deze niet meer effectief zijn, kan overgegaan worden tot de bevoegdheden uit de Voetbalwet.

Geconcludeerd kan worden dat als de overlast binnen de gemeente Oss verergert, de bevoegdheden uit de Voetbalwet gebruikt kunnen worden. De bevoegdheden zullen dan uitkomst voor de burgemeester bieden om het voetbalvandalisme en ernstige overlast in Oss te bestrijden.

Hoofdstuk 9 Aanbevelingen

Het onderzoek naar de Voetbalwet heeft de volgende aanbevelingen opgeleverd:

- Op dit moment valt het binnen de gemeente Oss mee met het voetbalvandalisme en de ernstige overlast. Daarom wordt geadviseerd niet onmiddellijk na inwerking treding van de Voetbalwet, gebruik te gaan maken van de bevoegdheden uit deze wet. De gemeente wordt geadviseerd eerst gebruik te maken van alle andere juridische middelen (APV en algemene bevoegdheden ter handhaving van de openbare orde uit de Gemeentewet), voordat zij gaat overwegen gebruik te maken van de Voetbalwet.
- Omdat het makkelijker is voor de burgemeester van de gemeente Oss een gebiedsontzegging op te leggen op grond van de APV Oss dan artikel 172 Gemw, wordt aanbevolen het gebiedsontzeggingsartikel op te nemen in de APV van de gemeente Oss. De Voetbalwet kan dan gebruikt worden als de burgemeester een gebiedsverbod voor een lange termijn (tot negen maanden) wil opleggen.
- Indien FC Oss degradeert wordt aanbevolen hoofdstuk 2, afdeling twee, paragraaf twee aan te passen. Hierin is sprake van betaald voetbal. Degradeert FC Oss dan is er geen sprake meer van betaald voetbal. Daardoor komt meteen de APV voor het bestrijden van voetbalvandalisme te vervallen. Gezien het feit dat dan ook niet meer de Voetbalwet gebruikt kan worden (geen betaald voetbal) en door verkeerde formulering de APV niet, zal dan alleen nog maar de Gemw gebruikt kunnen worden.
- Signalen uit het werkveld duiden erop dat de overlast in de nabije toekomst kan verergeren. Zodra de gemeente Oss kan concluderen dat het huidige beleid niet meer effectief is bij het bestrijden van voetbalvandalisme en ernstige overlast, wordt geadviseerd over te gaan tot het gebruik maken van de bevoegdheden geregeld in de Voetbalwet. Om adequaat gebruik te kunnen maken van de bevoegdheden geregeld in de Voetbalwet, wordt geadviseerd hierover beleid te ontwikkelen en afspraken te maken tussen de betrokken partijen.
- Bij het maken van beleid voor bestrijding voetbalvandalisme wordt aanbevolen duidelijke afspraken te maken met de gemeente Den Bosch. Blijft FC Oss in de Jupiler League spelen dan kunnen voetbalvandalen uit andere gemeenten een gebiedsverbod en/ of meldingsplicht krijgen opgelegd. Het meldingsplicht mag alleen met toestemming van de burgemeester uit de andere gemeente worden uitgevoerd. Dit komt doordat de meldingsplicht gehandhaafd moet worden in de woonomgeving van het beschikkingsontvanger.
- Met betrekking tot de regie omtrent de dossiers bij voetbalsupporters, wordt aanbevolen deze bij de politie te houden. Zij zijn bekend met de voetbalsupporters en weten wanneer het nodig zal zijn over te gaan tot het opleggen van een gebiedsverbod, groepsverbod en/of meldingsplicht aan een voetbalsupporter.

- Met betrekking tot de dossiervorming bij ernstige overlast, wordt aanbevolen deze tot stand te laten komen bij het Casusoverleg Jeugd dan wel Casusoverleg Veelplegers Jeugd. De partners in het Veiligheidshuis Oss kunnen assisteren bij het vormen van het dossier. De politie brengt op dit moment casussen in bij het overleg. Toch wordt aangeraden de regie van de dossiervorming bij de gemeente Oss te laten.
- Bij het totstandkomen van het dossier zal informatie op wijkniveau, straatniveau en jongerenniveau beschikbaar worden gesteld door meerdere partijen. Om de privacy van de betrokkenen te waarborgen en de informatiestroom te bewaken, wordt aanbevolen één afdeling binnen de gemeente Oss verantwoordelijk te stellen voor de dossiers.
- Voor de dossiervorming omtrent voetbalsupporters wordt aanbevolen gebruik te maken van het Casusoverleg Voetbal. Dit casusoverleg vindt in tegenstelling tot het casusoverleg Jeugd en Veelplegers Jeugd bij de politie in Oss plaats. Aan het Casusoverleg Voetbal nemen zowel politie als FC Oss deel. Net zoals bij het Casusoverleg Jeugd en Veelplegers Jeugd, kunnen de partners bij het Casusoverleg Voetbal assisteren bij het vormen van het dossier.
- Bij het ontwikkelen van het dossier en het opstellen van het bevel tot gebiedsverbod, groepsverbod, meldingsplicht of bevel tot zorgdragen over een twaalfminner, wordt aanbevolen extra goed rekening te houden met de a.b.b.b. en dan met name de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.
- Tot slot wordt aanbevolen de huidige Commissie Bezwaarschriften de bezwaarschriften tegen de opgelegde bevelen te laten behandelen.

Hoofdstuk 10 Evaluatie onderzoek

10.1 Inleiding

Op 8 februari 2010 begon mijn onderzoek naar de Voetbalwet. Vier maanden later heb ik het gevoel alsof de tijd om is gevlogen. In dit hoofdstuk evalueer ik in paragraaf 10.2 hoe het onderzoek is gegaan. Tot slot beschrijf ik in paragraaf 10.3 of een vervolgonderzoek in de gemeente Oss zinvol is.

10.2 Evaluatie van het onderzoek

10.2.1 Deelvragen

De eerste paar weken van het onderzoek gingen vooral op aan het schrijven van een plan van aanpak en onderzoek van de Voetbalwet. Pas na een maand zette ik mijn eerste hoofdstukken op papier. In het plan van aanpak had ik geformuleerd hoe mijn deelvragen eruit zouden komen te zien. De praktijk wees echter uit dat ik alle deelvragen anders geformuleerd heb dan oorspronkelijk bedoeld was. Twee deelvragen heb ik uiteindelijk helemaal gewijzigd omdat zij niet pasten in de manier waarop ik mijn scriptie wilde uitwerken. Ik heb ervoor gekozen om mijn deelvragen te wijzigen omdat zij niet meer klopten bij het beeld dat ik had gekregen naar aanleiding van mijn onderzoek, de interviews die ik heb afgenomen en het fieldresearch dat ik heb toegepast. Terugkijkend op het verschil van mijn deelvragen in het begin en nu, kan ik concluderen dat de kennis die ik gedurende de maanden heb vergaard de deelvragen aangescherpt heeft, waardoor ze beter aansluiten op de centrale vraag van het onderzoek.

10.2.2 Interviews

Voor mijn onderzoek heb ik zeven interviews afgenomen van medewerkers in het werkveld. Bij het schrijven van mijn plan van aanpak was ik oorspronkelijk niet van plan om interviews af te nemen. Toen ik begon met het schrijven van mijn scriptie kwam ik pas op het idee om interviews te gaan afnemen zodat ik kon zien of het werkveld het nodig achtte om de Voetbalwet in te gaan voeren. In de maand maart heb ik bijna alle interviews afgenomen en verwerkt. Dit kostte meer tijd dan ik in eerste instantie had gedacht waardoor ik soms in tijdsnood kwam met andere werkzaamheden voor mijn onderzoek. Voor dat ik begon aan de interviews was het mijn intentie om deze de dag erop meteen al uit te werken en op te sturen naar de geïnterviewde ter goedkeuring. Uiteindelijk kwam het door de tijdsplanning soms erop neer dat ik pas een paar werkdagen later de gespreksverslagen kon opsturen.

10.2.3 Het onderzoek

Het onderzoek zelf vond ik reuze interessant. Ik heb het gevoel dat ik er over de maanden heen in ben gegroeid. De meeste tijd ben ik bezig geweest met vooronderzoek en het lezen van literatuur hiervoor. Hierdoor dacht ik dat ik mogelijk in tijdsnood zou komen. Bij het schrijven van de laatste hoofdstukken bleek dit uiteindelijk mee te vallen. Door de voorbereidingen die ik had getroffen kon ik goed door schrijven. Ik ben wel erg blij geweest met de mogelijkheden die ik heb gehad om te brainstormen met mijn begeleider over de scriptie en de opties die hij mij daarvoor gaf. Naar mijn gevoel gaf de vrijheid die me geboden werd, mij de ruimte om zo goed mogelijk naar eigen inzicht de scriptie te schrijven.

10.3 Vervolgonderzoek

Het onderzoek naar de Voetbalwet is gehouden voordat deze inwerking is getreden. Daardoor is er sprake van een open einde omtrent het implementeren van de Voetbalwet binnen de gemeente Oss. Indien de gemeente Oss overgaat tot het maken van beleid rond de Voetbalwet kunnen zij ervoor kiezen in de toekomst een vervolgonderzoek te houden. In dergelijk vervolgonderzoek zou onderzocht kunnen worden of de Voetbalwet voordeel oplevert ten opzichte van de huidige wet- en regelgeving. Na invoering van maatregelen die onder de Voetbalwet vallen zou de gemeente Oss zou kunnen laten onderzoeken of de cijfers van voetbalvandalisme en ernstige overlast door de invoering van de Voetbalwet gedaald zijn.

Literatuurlijst

Internetbronnen

- www.eerstekamer.nl > zoekopdracht: Wet OM afdoening<
- www.eerstekamer.nl > zoekopdracht: Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast<
- www.justitie.nl > onderwerpen: veiligheid<
- www.civ-voetbal.com > onderwerpen: voetbalvandalisme, opsporing<
- www.minbzk.nl > onderwerp: veiligheid, veilige samenleving<
- www.minbzk.nl > actueel: nieuws en persberichten<
- www.volkskrant.nl > titel: Rechter keurt samenscholingsverbod af<
- www.samenvoorveilig.nl > onderwerpen: Veiligheidsbeleid en Veiligheidshuis<
- www.honkoss.nl > onderwerpen: nieuws en informatie<
- www.penwhuis.nl > onderwerp: shortlist methodiek<

Jurisprudentie

In chronologische volgorde zijn de volgende arresten weergegeven.

Hoge Raad:

- HR 29 november 1966, *NJ 1967,58*.
- HR 12 maart 2004, *LJN AN8483*.
- HR 20 februari 2007, *LJN AZ2475*.

Raad van State:

- RvS 9 augustus 2006, *LJN AY5898*.

Rechtbank:

- Vz Rb Alkmaar 16 juni 2003, *LJN AG1672*.
- Rb Alkmaar 28 juni 2004, *LJN AP5618*.
- Rb Almelo 25 januari 2006, *LJN AV0612*.
- Rb Zwolle 17 maart 2008, *LJN BC7237*.
- Vz Rb Leeuwarden 17 maart 2008, *LJN BC7280*.
- Rb Alkmaar 15 mei 2008, *LJN BD9134*.
- Rb Utrecht 3 december 2009, *LJN BK5246*.
- Rb Rotterdam 31 december 2009, *LJN BK8578*.
- Rb Rotterdam 19 februari 2010, *LJN BL4553*.
- Rb Rotterdam 6 april 2010, *LJN BMO129*.

Literatuur

- K.J. Lok, *De gemeente bestuurlijk verkend*, Utrecht: Uitgeverij Lemma BV 2002
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Handleiding bestuurlijke ophouding*, Rotterdam: Phoenix & den Oudsten BV 2002
- prof. mr. I.C. Van der Vlies, *Algemene begrippen hoofdstuk 1 en 2 Awb*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2001
- P. van Gageldonk, *Handboek Hooligans*, Amsterdam: Nijgh & Van Ditmar 2001
- E. R. Muller e.a., *Bestuur, recht en veiligheid. Bestuursrechtelijke bevoegdheden voor openbare ordehandhaving en terrorismebestrijding*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2008
- T.D. Cammelbeeck, H.R.B.M. Kummeling, A.J. Modderkolk, *Tekst & Commentaar: Gemeentewet, Provinciewet*, Deventer: Kluwer BV 2009,

- J. Naeye, Nederlands Politierecht, tekst en commentaar 2009-2010, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2009
- Prof.mr.H.Ph.J.A.M. Hennekens, *Openbare Orde recht*, Kluwer 2007
- P. van Sterkenburg, *Groot woordenboek hedendaagse Nederland*, Van Dale Lexicografie 2002
- M.J.C. Visser, *Zorgplichtbepalingen in het strafrecht*, Amsterdam 2001
- mr. Y. van Setten, *Algemene wet bestuursrecht, Toezicht en handhaving hoofdstuk 5 Awb*, Kluwer 2004

Notities, verslagen en overige stukken

Met bron wordt bedoeld de persoon dan wel instantie die de informatie ter beschikking heeft gesteld.

- Overzicht bestuurlijke instrumenten openbare orde en veiligheid > bron: mr. G. Laane, senior beleidsmedewerker voor de ministerie van Binnenlandse Zaken>
- Supporters project FC Oss > bron: de heer Post, werkzaam voor de politie Oss<
- Notitie Jeugdgroepen op straat > bron: Mevrouw Mesman, werkzaam voor de gemeente Oss<
- Procedure Horecaverbod Oss > bron: de heer J. Hagen, werkzaam voor de politie Oss<
- Protocol CVH 's- Hertogenbosch, maart 2010 > bron: de heer Kranenburg, werkzaam voor het bureau Polyground<
- cijfers politie voetbalseizoen 2006- 2007 > bron: de heer Post, werkzaam voor de politie Oss<
- cijferlijst over de politie > bron: de heer Loose, werkzaam voor de gemeente Oss<
- Convenant betaald voetbal 2007-2008 FC Oss> bron: de heer Post, werkzaam voor de politie in Oss<
- Voetbalconvenant 2010-2011 FC Den Bosch >bron: de heer Post, werkzaam voor de politie in Oss<
- Regionaal Veiligheidshuis Maas& Leijgraaf, Jaarverslag 2009 & Activiteitenplan 2010-2011 > bron: de heer Van Looveren, werkzaam voor de gemeente Oss<
- Praktijkboek voor organisatieontwikkeling van de Politie > bron: www.politie.nl<
- Publieksinformatiefolder Politie Utrecht >bron: www.politie.nl<

Kamerstukken

- Wetsvoorstel Maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast, *kamerstukken II* 2007/08, 31 46, nr. 3

Wetten

- Algemene wet bestuursrecht
- Burgerlijk Wetboek
- Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens
- Gemeentewet
- Grondwet
- Politiewet 1993
- Wetboek van Strafrecht
- Wetboek van Strafvordering

- Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast
- Wet Openbare Manifestaties
- Wet Wapens en Munitie

Regelgeving

- APV gemeente Oss
- APV gemeente Eindhoven
- APV gemeente Den Bosch
- APV gemeente Helmond

Verordeningen

- Verordening regelende de behandeling van bezwaarschriften (gemeente Oss)