***‘Eindelijk een Voetbalwet, maar heeft deze wel effect?’***

***Een onderzoek naar de effectiviteit en doeltreffendheid van de wet bij de bestrijding van voetbalvandalisme en ernstige overlast.***

******

Joep van der Made Erkan Yazgili

1523463

Mei 2011, Breda

***‘Eindelijk een Voetbalwet, maar heeft deze wel effect?’***

***Een onderzoek naar de effectiviteit en doeltreffendheid van de wet bij de bestrijding van voetbalvandalisme en ernstige overlast.***

Joep van der Made

1523463

Hogeschool Utrecht

Faculteit Maatschappij & Recht

4e jaar HBO-Rechten VT

Utrecht, 16 mei 2011

Erkan Yazgili

**Voorwoord**

Voor u ligt een rapport welke het resultaat is van een onderzoek naar de effectiviteit en doeltreffendheid van de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast. Met deze scriptie zal ik de studie HBO-Rechten aan de Hogeschool Utrecht afronden.

Graag wil ik een woord van dank richten aan mijn afstudeerbegeleider Erkan Yazgili en mevrouw Nijs-Oonincx van de gemeente Breda. Verder wil ik vanaf deze plek iedereen die, direct of indirect, een bijdrage aan dit afstudeerproject heeft geleverd bedanken.

Joep van der Made

Breda, mei 2011

**Inhoud**

Samenvatting4

Inleiding6

Verantwoording onderzoek9

**H1 Wat waren de beweegredenen voor de invoering van de Wet MBVEO?**

§1.1 Aanleiding10

§1.2 Totstandkoming11

§1.3 Doeleinden 12

**H2 Wat zijn de bevoegdheden en maatregelen die de Wet MBVEO met zich meebrengt?**

§2.1 Nieuwe bevoegdheden en maatregelen14

§2.2 Bestaand instrumentarium18

§2.3 Noodzaak20

§2.4 Toegevoegde waarde23

**H3 In welke mate voldoen de maatregelen uit de Wet MBVEO aan de eisen proportionaliteit en subsidiariteit?**

§3.1 Proportionaliteit van het gebiedsverbod25

§3.2 Proportionaliteit van het groepsverbod26

§3.3 Proportionaliteit van de meldingsplicht27

§3.4 Jurisprudentie28

**H4 Hoezeer voldoet de wet MBVEO tot op heden aan de verwachtingen uit de beroepspraktijk?**

§4.1 Verwachtingen29

§4.2 Kritiekpunten31

§4.3 Praktijk tot op heden33

§4.4 Jurisprudentie35

**H5 Zijn er bruikbare wetgevingselementen in andere Europese landen, die bij de totstandkoming van de Wet MBVEO geen aandacht hebben gehad?**

§5.1 Engelse wetgeving38

§5.2 Verschillen tussen Nederland en Engeland38

§5.3 Bruikbare elementen40

**Conclusie**42

**Aanbevelingen**44

**Bronnenlijst**45

**Bijlagen**

1. Lijst van afkortingen47

2. Nieuwe wetsartikelen48

3. Jurisprudentie50

4. Interview55

**Samenvatting**

Het doel van het onderzoek is geweest om de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (hierna: Wet MBVEO) te bestuderen. Hierbij is bekeken of de wet tot op heden effectief en doeltreffend is geweest bij de aanpak van overlast in de openbare orde.

In dit rapport ga ik eerst in op de totstandkoming van de Wet MBVEO. Hierop volgend vergelijk ik de wet met de langer bestaande instrumenten ter handhaving van de openbare orde. Ook bekijk ik of de maatregelen uit de wet voldoen aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Daarna ga ik na wat de praktijkervaringen zijn met de Wet MBVEO. Tot slot maak ik een vergelijking met de Engelse wetgeving bij de bestrijding van voetbalvandalisme. Ik ga na of er bruikbare elementen in de wetgeving zitten, die de Nederlandse wetgever in de toekomst kan implementeren.

De Wet MBVEO is een wijzigingswet waardoor er extra artikelen aan de Gemeentewet, het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering zijn toegevoegd. Deze artikelen stellen het bevoegd gezag in staat om strenger op te treden tegen raddraaiers en overlastgevers. De burgemeester van een gemeente krijgt door de wet de bevoegdheid om herhaaldelijke overtreders van de openbare orde een gebiedsverbod, groepsverbod en/of meldingsplicht op te leggen. De officier van justitie kan een gedragsaanwijzing geven als de verdachte hoogstwaarschijnlijk een strafbaar feit heeft begaan, waardoor de openbare orde ernstig is verstoord en waarbij ernstige vrees bestaat voor herhaling. Er kan een gebiedsontzegging, een contactverbod, een meldingsplicht of een plicht tot begeleiding door hulpverlening worden opgelegd. De maatregelen uit de Wet MBVEO zijn bedoeld als aanvulling op het bestaande instrumentarium. Het biedt de burgemeester en de officier van justitie meer handvaten bij de bestrijding van voetbalvandalisme en ernstige overlast.

De reacties uit de praktijk over de Wet MBVEO zijn gematigd positief. Volgens de gemeente Breda zijn er een aantal positieve punten, zoals meldingsplicht en langere gebiedsverboden. Toch zitten er nog een aantal haken en ogen aan de wet. Zo kan er niet snel worden opgetreden en is er bij het gebiedsverbod rondom stadions geen rekening gehouden met het feit dat er slecht een keer per twee weken een wedstrijd plaatsvindt. Uit jurisprudentie blijkt dat de toepassingvoorwaarden uit de wet te streng zijn. De opeenstapeling van eisen waaraan een dossier moet voldoen zorgt ervoor dat de burgemeesters worden ontmoedigd om hun nieuwe bevoegdheden in te zetten. De gemeente Breda verwacht dan ook niet dat de wet op grote schaal zal worden toegepast.

De maatregelen uit de wet moeten voldoen aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Een bevel van de burgemeester moet dus in verhouding staan tot de overtreding. Daarnaast mag er niet meteen gekozen worden voor de zwaarst mogelijke maatregel.

Er zijn vele verschillen tussen de Engelse Voetbalwet en de Wet MBVEO. Een belangrijk verschil is dat de Engelse wetgever dicteert wanneer de civiele of de strafrechter verplicht is een (internationaal) stadionverbod op te leggen. Doet hij dat niet, dan moet de rechter een uitgebreide motivatie geven. Een ander verschil is dat de straffen in Engeland veel zwaarder zijn dan in Nederland en de uitvoering ervan zonder pardon is. Tot slot laat de Engelse wetgeving veel meer inperking van rechten en sanctionering toe. Zo mag er bijvoorbeeld in bepaalde situaties een paspoort worden ingenomen. Dit is een element, dat in de toekomst in de Wet MBVEO zou kunnen worden geïmplementeerd, om rellen in het buitenland te voorkomen.

In de conclusie wordt betoogd dat de Wet MBVEO deels voldoet aan de verwachtingen. De nieuwe bevoegdheden zijn in beginsel een waardevolle aanvulling op het langer bestaande instrumentarium. De praktijk wijst echter uit dat de uitvoering van de wet niet zonder slag of stoot gaat. Uit jurisprudentie (zie §4.4) is gebleken dat de toepassingsvoorwaarden van de bevoegdheden vooralsnog te streng zijn. De opeenstapeling van eisen waaraan voldaan moet zijn lijkt te groot, om effectief te kunnen optreden tegen overlastgevers en hooligans. Om effectief en doeltreffend op te kunnen treden zullen de burgemeesters en officieren van justitie hun bevelen, op basis van dossiers, erg goed moeten motiveren om de rechter te kunnen overtuigen.

Een definitief oordeel over de effectiviteit en doeltreffendheid van de Wet MBVEO kan ik nog niet vellen. Hiervoor is de wet nog te kort van kracht en zijn er nog onvoldoende cijfers openbaar. Deze cijfers worden op dit moment nog niet geopenbaard. In juni 2011 zal door de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid een eerste beeld worden opgeleverd over hoe de wet in de praktijk wordt toegepast.

De betrokken partijen zullen goed moeten gaan samenwerken. Met name op het gebied van de bestrijding van voetbalvandalisme zullen de officieren van justitie en de KNVB hun samenwerking moeten intensiveren.

De Nederlandse wetgever zal de toepassingsvoorwaarden van de bevoegdheden uit de Wet MBVEO moeten versoepelen en zou er goed aan doen om de meldingsplicht zodanig aan te passen dat de effecten de nationale grenzen kunnen overschrijden.

Mijn doelstelling heb ik grotendeels bereikt. Dit rapport geeft een duidelijk beeld van de doeltreffendheid en effectiviteit van de bevoegdheden en maatregelen uit de Wet MBVEO bij de bestrijding van voetbalvandalisme en ernstige overlast. De toekomst zal uitwijzen hoe de Wet MBVEO zich verder ontwikkelt en of er eventueel nieuwe wetten of bevoegdheden komen op het gebied van overlast.

**Inleiding**

Sinds 1 september 2010 is de Wet Maatregelen Bestrijding Voetbalvandalisme en Ernstige Overlast (hierna: Wet MBVEO) van kracht. Met deze wet kan langdurige en ernstige overlast van groepen en individuen worden aangepakt. De wet is naast (jeugd)groepen ook toepasbaar tegen hooligans die bij voetbalwedstrijden of andere evenementen de openbare orde verstoren. Op basis van de wet hebben de burgemeester en de officier van justitie de bevoegdheid om een gebiedsverbod, groepsverbod, contactverbod en/of een meldingsplicht op te leggen. Ook kan aan een ouder of voogd van een persoon die de leeftijd van 12 jaar nog niet heeft bereikt een bevel worden opgelegd. Als dit bevel wordt opgelegd mag de persoon zich gedurende de avonduren niet in een bepaald gebied begeven, of niet zonder begeleiding de straat op. De officier kan ook een gedragsaanwijzing inhoudende begeleiding door hulpverlening opleggen.

De wet stelt een aantal voorwaarden aan de toepasbaarheid van de maatregelen. Zo dient deoverlast herhaaldelijk te zijn. Daarnaast moet er sprake zijn van ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde. Voor de bewijskracht dienen gemeenten dossiers van de betrokkenen bij te houden. Wanneer een zaak voor de rechter komt, dan zal hij de opgelegde maatregel toetsen aan het opgebouwde dossier.[[1]](#footnote-1)

**Probleemomschrijving**

Er zijn diverse signalen uit de beroepspraktijk, dat er steeds meer twijfel is over de effectiviteit en doeltreffendheid van de Wet MBVEO. Tot op heden zijn er twee vonnissen geweest aangaande de Wet MBVEO, die deze onzekerheid benadrukken.

*Jurisprudentie Wet MBVEO*

Allereerst is er door de rechtbank Amsterdam uitspraak gedaan in een zaak betreffende een groepsverbod in combinatie met een meldingsplicht.[[2]](#footnote-2) De burgemeester van Amsterdam heeft volgens het voorlopige oordeel van de rechter ten onrechte een groepsverbod in combinatie met een meldplicht opgelegd aan een supporter van Ajax. Uit dit vonnis is gebleken dat de toepassingsvoorwaarden van de in deze wet toegekende bevoegdheden te streng zijn. Zo heeft de wetgever in het midden gelaten, wat er precies onder het ‘verstoren van de openbare orde’ moet worden verstaan. Daarnaast is het niet duidelijk hoe vaak de openbare moet zijn verstoord alvorens kan worden gesproken van het herhaaldelijk verstoren van de openbare orde. Ook is het zo dat er uit het twee keer verstoren van de openbare wordt afgeleid, dat er sprake is van ‘ernstige vrees’, in plaats van normale vrees. Tot slot moet een burgemeester een erg uitgebreid gedocumenteerd dossier opbouwen, om een bevel te onderbouwen. Door al deze punten is het voor een burgemeester erg moeilijk om voetbalgerelateerde incidentele verstoringen van de openbare effectief aan te pakken.[[3]](#footnote-3)

Naast de burgemeester van Amsterdam is nu ook een officier van justitie tegen problemen aangelopen bij de toepassing van de Wet MBVEO.[[4]](#footnote-4) De rechter heeft in deze zaak per onmiddellijk de gedragsaanwijzing van de officier op basis van de Wet MBVEO (artikel 509hh Sv) beëindigd. De wet stelt een reeks van voorwaarden aan het opleggen van een gedragsaanwijzing. Vanwege deze opeenstapeling van eisen waaraan moet zijn voldaan, alvorens kan worden overgegaan tot het opleggen van een gedragsmaatregel, is het niet goed voorstelbaar dat het instrument kan worden toegepast. De hoeveelheid werk die wordt verbonden aan de toepassing van de gedragsaanwijzing lijkt ervoor te zorgen dat het instrument tot op heden praktisch niet bruikbaar is.[[5]](#footnote-5)

De toekomst van de Wet MBVEO wordt op basis van bovenstaande jurisprudentie somber ingezien. Het is maar de vraag of de wet doeltreffend en effectief is. Naar aanleiding van dit probleem ben ik tot mijn onderzoeksvraag gekomen.

*Onderzoeksvraag*

Bij het zoeken naar een geschikt onderwerp voor mijn afstudeerproject stuitte ik op de Wet MBVEO. Deze was net van kracht en daarom erg actueel. Het feit dat het voetbal op de voet volg, heeft mij ook doen beslissen om voor dit onderwerp te kiezen. De onderzoekvraag is ontstaan nadat ik alle informatie over de wet had verzameld. Ik vroeg mij af wat de nieuwe wet toevoegt en in hoeverre deze effectief en doeltreffend is. Deze vraag sluit goed aan bij de praktijk voor de HBO jurist. Als juridisch medewerker, of juridisch adviseur kun je bij gemeenten en het Openbaar Ministerie (hierna: OM) te maken krijgen met dit onderwerp. Ik heb tijdens het onderzoek contact gehad met de gemeente Breda en de gemeente Rotterdam. Bij de gemeente Breda heb ik een interview afgenomen bij een adviseur Openbare Orde en Veiligheid.

**Doelstelling**

Ik wil een duidelijk beeld van de doeltreffendheid en effectiviteit van de bevoegdheden en maatregelen uit de Wet MBVEO bij de bestrijding van voetbalvandalisme en ernstige overlast weergeven.

*Toelichting*

Naar aanleiding van de invoering van de wet kwamen er meerdere vragen in mij op. Een van de vragen was of de bevoegdheden en maatregelen hun doel wel bereiken. Kunnen ze effectief worden toegepast om het doel, bestrijding van voetbalvandalisme en ernstige overlast, te bereiken. Hierbij wil ik ook kijken of de maatregelen iets toevoegen aan het bestaande instrumentarium.

Mijn doelstelling is relevant voor het werkveld van de HBO jurist, omdat de decentrale overheid een belangrijke rol speelt binnen het werkveld van de HBO jurist. Veel afgestudeerde HBO juristen vinden een baan bij een gemeente, als juridisch medewerker. Daarnaast sluit het doen van onderzoek en dit omzetten in een praktisch juridisch advies, uitstekend aan bij de praktijk van de HBO jurist.

Dit rapport zal voor gemeenten een eenvoudige manier zijn om inzicht te krijgen in de effectiviteit en doeltreffendheid van de Wet MBVEO. Het is tot op heden namelijk niet duidelijk hoe de wet is toegepast door gemeenten en het OM en wat dit heeft opgeleverd.

In dit afstudeerproject komen verschillende methodische, funderende en juridische hoofdstroom aan bod. Het rechtsgebied bestuursrecht beslaat het grootste deel van het rapport. Hierbij heb ik mijn opgedane kennis goed kunnen gebruiken. De vaardigheden die ik bij onderzoeksvaardigheden, juridische vaardigheden en schrijven in de juridische praktijk heb geleerd kwamen hierbij ook goed van pas.

**Hoofdvraag**

In hoeverre voldoen de bevoegdheden en maatregelen uit de Wet MBVEO aan de beoogde doeltreffendheid en effectiviteit bij de bestrijding van voetbalvandalisme en ernstige overlast?

**Deelvragen**

- Wat waren de beweegredenen voor de invoering van de Wet MBVEO?

- Wat zijn de bevoegdheden en maatregelen die de Wet MBVEO met zich meebrengt?

- In welke mate voldoen de maatregelen uit de Wet MBVEO aan de eisen proportionaliteit en subsidiariteit?

- Hoezeer voldoet de wet MBVEO tot op heden aan de verwachtingen uit de beroepspraktijk?

- Zijn er bruikbare wetgevingselementen in andere Europese landen, die bij de totstandkoming van de Wet MBVEO geen aandacht hebben gehad?

**Opbouw afstudeerproject**

Om deelvraag 1 te beantwoorden zal ik vooral veel Kamerstukken gebruiken. Hierin staan de redenen voor de invoering van de wet en hoe deze tot stand is gekomen. De beantwoording van deelvraag 2 zal volledig in het teken staan een beschrijvende uitleg van de wet. Hiervoor zal ik de informatie uit de handreiking van het Ministerie van Binnenlandse Zaken benutten. In deze handreiking is de wet helder uiteengezet in verschillende hoofdstukken. Voor deelvraag 3 zal ik verschillende bronnen gebruiken. De analyse van de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit doe ik aan de hand van wetsartikelen, vakliteratuur, Kamerstukken en jurisprudentie. Deelvraag 4 beantwoord ik door middel van een interview met een adviseur Openbare Orde en Veiligheid bij de gemeente Breda. Ook zal ik jurisprudentie en persberichten gebruiken bij de beantwoording van deze deelvraag. Middels het interview kan ik erachter komen wat de praktijkervaringen zijn met de nieuwe bevoegdheden. In de persberichten staan de meningen en kritieken van burgemeesters op de Wet MBVEO. Tevens staan er voorbeelden in van gemeenten die de wet hebben gebruikt. De laatste deelvraag, deelvraag 5, staat in het teken van de vergelijking met de Engelse wetgeving. Hierbij zal ik kijken of er bruikbare elementen zijn, waaraan de Nederlandse wetgever geen aandacht heeft besteed, of over het hoofd heeft gezien. Daarnaast zal ik een vergelijking maken tussen beide landen en mijn eigen visie hierover naar voren brengen. Dit doe ik met behulp van stukken uit juridische vakbladen.

**Verantwoording onderzoek**

Mijn afstudeerproject valt onder meerdere afstudeerprofielen. Allereerst valt de problematiek onder het profiel ‘overheid’. De onderwerpen die in mijn onderzoek naar voren komen zijn grotendeels zaken waar de overheid mee te maken heeft. De centrale overheid betreft de Nederlandse wetgever, die de Wet MBVEO heeft ontworpen. Gedurende het rapport zal deze autoriteit meermaals voorbijkomen. Naast de centrale speelt de decentrale overheid een grote rol bij de problematiek. Alle gemeenten in Nederland hebben met de uitvoering van de Wet MBVEO te maken.

Het andere profiel dat betrokken is bij de problematiek is de ‘procespraktijk’. De officieren van justitie en dus het OM zijn nauw betrokken bij dit thema. Zij kunnen hun nieuwe bevoegdheden op basis van de Wet MBVEO inzetten. Wanneer een verdachte in beroep gaat tegen een bevel van de burgemeester of een gedragsaanwijzing van een officier, krijgt hij of zij te maken met de rechterlijke macht. De rechter moet in dat geval een oordeel vellen over de zaak.

**Dataverzamelingsmethode**

Om mijn vraagstelling te kunnen beantwoorden zal ik gebruik maken van literatuur. Naast de literatuur zal ik gebruik maken van Kamerstukken en een handreiking van de Wet MBVEO. Tevens zal ik verschillende kritieken uit juridische vakbladen analyseren en deze verwerken in het rapport. Aan de hand van een interview en persberichten kan ik nagaan wat de praktijkervaringen zijn met de wet. Door al deze informatie te gebruiken kan ik mijn doelstelling realiseren.

Ik zal mijn resultaten van het onderzoek door middel van voetnoten controleerbaar maken. In mijn conclusie zal ik alle onderzoeksresultaten gebruiken om mijn vraagstelling te beantwoorden. Tot slot zal ik een aantal aanbevelingen doen met betrekking tot de Wet MBVEO.

De dataverzameling is verlopen, zoals ik gepland had. Bij de uitvoering ben ik niet tegen problemen aangelopen. Ik had mijn informatie dermate goed gesorteerd, dat ik het meteen kon verwerken in mijn rapport. Ik heb veel literatuur kunnen gebruiken en ik heb regelmatig gebruik gemaakt van Kamerstukken. Later heb ik gebruik gemaakt van jurisprudentie en een interview, om het stuk meer praktijkgericht te maken. Uiteindelijk ben ik door al deze informatie tot het beantwoorden van mijn vraagstelling gekomen.

De verwerking van de gegevens is ook naar wens verlopen. De ruwe gegevens heb ik per hoofdstuk verdeeld. Dit maakte het verwerken een stuk makkelijker. Vervolgens heb ik een paragraafindeling gemaakt. Tot slot heb ik de belangrijkste informatie uit het interview verwerkt in mijn rapport.

**H1 Wat waren de beweegredenen voor de invoering van de Wet MBVEO?**

Sinds 1 september 2010 is de Wet Maatregelen Bestrijding Voetbalvandalisme en Ernstige Overlast (hierna: Wet MBVEO) van kracht. De wet is niet zonder slag of stoot tot stand gekomen. Hier ging een jarenlange lobby en eindeloze druk vanuit diverse belangenorganisaties aan vooraf. De wet moet het mogelijk maken om efficiënt op te kunnen treden tegen voetbalvandalisme en ernstige overlast . In dit hoofdstuk zal ik de beweegreden voor de invoering van de Wet MBVEO uiteenzetten. Allereerst zal ik ingaan op de aanleiding voor de invoering van de wet. Daarna volgt de totstandkoming van de wet. Tot slot komen de doeleinden van de Wet MBVEO aan bod.

**§1.1 De aanleiding**

Nederland ondervindt al lange tijd onaanvaardbare vormen van overlast in wijken, bij evenementen en rondom wedstrijden in het betaald voetbal. Het gaat hierbij om ernstig overlastgevend gedrag dat bij voortduring wordt herhaald en maatschappelijk onaanvaardbaar is. Ingrijpen is noodzakelijk om de voortzetting van deze overlast te beëindigen. Met de al bestaande strafrechtelijke en bestuursrechtelijke instrumenten kon echter onvoldoende adequaat tegen ordeverstoorders worden opgetreden. Uit de praktijk kwam naar voren dat er behoefte was aan instrumenten waarmee snel, preventief en langdurig kan worden opgetreden tegen herhaaldelijke overlast. Met de nieuwe bevoegdheden van de burgemeester en de officier van justitie wordt in deze behoefte voorzien. Wat deze nieuwe bevoegdheden inhouden wordt beschreven in hoofdstuk 2.

Aanleiding voor de Wet MBVEO waren onder meer signalen van lokale autoriteiten. Zij ondervonden in toenemende mate vormen van structurele ernstige overlast en voetbalvandalisme. De veroorzakers konden met het huidige bestuurlijke en strafrechtelijke instrumentarium onvoldoende adequaat worden aangepakt. Hierdoor kon de overlastgevende situatie of het voetbalgeweld niet of niet tijdig worden beëindigd of voorkomen.

Er doen zich situaties voor, waarbij sprake is van escalerende overlast en criminaliteit door (jeugd)groepen in wijken. De situatie in de Amsterdamse Diamantbuurt en het Utrechtse Kanaleneiland zijn hiervan voorbeelden. Het betreft aanhoudende ordeverstorende gedragingen in de publieke ruimte, die een directe aantasting vormen van de veiligheid en leefbaarheid. Het gaat daarbij

veelal om een samenstel van hinderlijke, overlastgevende en criminele gedragingen.

De gevolgen hiervan kunnen voor de omgeving ingrijpend zijn. Zo zijn er mensen die zich in hun eigen woonomgeving bedreigd en onveilig voelen. Ook zijn er bewoners die weggepest worden en verhuizen, of winkeliers die hun zaak sluiten. Dit kan er mede voor zogen dat buurten verloederen.[[6]](#footnote-6)

Het gaat hierbij vaak om overlastgevende jeugd- of supportersgroepen. Men zocht aanvullende instrumenten om met name de kleine kern die het initiatief neemt en daarbij een leidende rol heeft, in het overlastgevend gedrag aan te pakken. Deze groepen tonen ordeverstorende gedragingen in diverse vormen, zoals het hinderlijk en zonder redelijk doel rondhangen bij gebouwen of in portieken en aanhoudende vernielingen.

De reeds langer bestaande instrumenten zijn hierbij niet altijd toereikend. Met de huidige instrumenten is het in bepaalde gevallen niet mogelijk om met directe ingang verdere voortzetting van strafbaar gedrag te voorkomen. Ook kan in bepaalde gevallen niet worden verzekerd dat de overlastgevende situatie voldoende langdurig wordt beëindigd. Dat in dergelijke gevallen soms onvoldoende of niet vroegtijdig kan worden ingegrepen, is vanuit het oogpunt van de slachtoffers onbegrijpelijk en is maatschappelijk onaanvaardbaar. Bewoners en slachtoffers verwachten een vroegtijdige en kordate aanpak en spreken de lokale autoriteiten daarop aan.

De Nederlandse overheid was ook van mening dat de bestaande instrumenten niet toereikend waren voor de aanpak van bepaalde vormen van ernstige overlast. Het was van belang om aanvullende instrumenten in te zetten die aan een daling van overlast zouden kunnen bijdragen. Gemeenten, de politie en het Openbaar Ministerie (hierna: OM) hadden tevens de wens om over instrumenten te beschikking, waarmee tijdig en adequaat in kan worden gegrepen, in geval van stelselmatige ernstige overlast. Dit alles heeft geleid tot een nieuwe wet, te weten de Wet MBVEO.[[7]](#footnote-7)

**§1.2 Totstandkoming**

Op 1 september 2010 is de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast in werking getreden. In de media en in de volksmond wordt er ook wel gesproken van ‘de Voetbalwet’. Deze bijnaam is onjuist, omdat de wet niet alleen van toepassing is op voetbalgeweld. Ook gewelddadigheden gepleegd in de openbare orde en bij evenementen kunnen met deze wet worden aangepakt.

Het hele wetgevingstraject van de Wet MBVEO heeft ruim twee jaar geduurd. Mede doordat er haast was geboden bij het invoeren van de wet, was het traject relatief kort. De toenmalige minister van Binnenlandse Zaken, Guusje Ter Horst, kwam in 2008[[8]](#footnote-8) met een wetsvoorstel om het voetbalvandalisme en de ernstige overlast beter te kunnen aanpakken.

In de torens van Binnenlandse Zaken en Justitie werd in eerste instantie slechts gewerkt aan een algemene anti-overlastwet. Dit gebeurde nadat er in het parlement sterk was aangedrongen op uitbreiding van het burgemeesterlijk instrumentarium en op versteviging van het strafrechtelijke instrumentarium van de officier van justitie. Beide functionarissen zouden moeten kunnen beschikken over een bevoegdheid tot het geven van gedragsaanwijzingen.

Alle oproepen en alle druk vanuit de KNVB ten spijt, zag het kabinet geen noodzaak tot het invoeren van specifieke maatregelen tegen voetbalgerelateerd geweld. Volgens de regering gaf het geen pas om voor ieder maatschappelijk probleem een aparte wet te maken. De bestaande bevoegdheden waren toereikend en die moesten maar beter worden benut.

Een kentering in deze houding tekende zich geleidelijk aan af na de ernstige rellen met Feyenoordsupporters in Nancy eind 2006. Er ontstond een algemeen gevoel dat als we een Voetbalwet naar Engels voorbeeld hadden gehad, dit niet gebeurd zou zijn. De Rotterdamse

voetbalclub plaatste naar aanleiding hiervan een opvallende advertentie in het *Algemeen Dagblad*

met de tekst: ‘Vóór Feyenoord. Tegen geweld. A.u.b. een Voetbalwet’.[[9]](#footnote-9)

Een eerste scheurtje in het tot dan hechte regeringsbastion openbaarde zich toen volksvertegenwoordigers zich openlijk achter deze oproep schaarden. Naar aanleiding hiervan liet het kabinet weten dat het wellicht nuttig zou zijn een bestuursrechtelijke meldingsplicht te introduceren, maar een speciale Voetbalwet was hiervoor niet nodig.

Nadat de maatschappelijke druk echter onverminderd hoog bleef en de fracties van het CDA, de VVD en de PvdA elkaar wisten te vinden in een voorstel voor een initiatiefwet dat zij eind juni 2007 aanboden, gaf de regering zich gewonnen. Typische voetbalelementen als het stadionverbod en de meldingsplicht werden in het antioverlast wetsvoorstel ingevlochten. Sindsdien gaat de wet door het leven als ‘de Voetbalwet’.[[10]](#footnote-10)

Het voorstel is in het voorjaar van 2009 behandeld door de Tweede Kamer. De amendementen waren zo ingrijpend dat dit voor de toenmalige regeringspartij Christen Unie zelfs reden was haar steun voor het voorstel in te trekken. Haar bezwaren waren vooral gericht tegen de ingevoegde strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen. Uiteindelijk zorgde op 7 april 2009 een meerderheid van de Tweede Kamer toch voor goedkeuring van het wetsvoorstel.[[11]](#footnote-11)

Bij de Eerste Kamer kon het voorstel evenmin op een erg warm onthaal rekenen. De senaat was van mening dat het ontwerp dermate ingrijpend was gewijzigd, dat een nieuw advies van de Raad van State eigenlijk noodzakelijk was. Ook leefden er nogal wat bezwaren tegen de mogelijke lengte van de sancties. Desalniettemin is de wet, na diverse moties en veel verzet goedgekeurd op 6 juli 2010.[[12]](#footnote-12)

**§1.3 Doeleinden**

In Nederland is reeds gedurende langere tijd sprake van onaanvaardbare vormen van overlast, met name in de grote steden en rond wedstrijden in het betaalde voetbal. Het ziet er niet naar uit dat deze ernstige overlast binnen afzienbare tijd zal afnemen of verdwijnen. Een voorbeeld hiervan zijn jongeren die groepsgewijs ernstig overlastgevend en veelal strafbaar gedrag vertonen, dat zeer belastend is voor de omgeving. Het kan hierbij gaan om aanhoudende pesterijen van buurtbewoners,

voortdurende vernielingen of andere feiten. Deze vormen van voortdurende overlast kunnen maatschappelijk dermate onaanvaardbaar zijn dat het noodzakelijk is in te grijpen om voortzetting te beëindigen. Om die reden diende de preventieve instrumenten van de overheid om deze gedragingen te voorkomen, te worden versterkt.

De Wet MBVEO bevat diverse bevoegdheden voor de burgemeester, tot het geven van een bevel voor de handhaving van de openbare orde. In artikel 172a Gemeentewet is een opgenomen dat er een langdurig gebiedsverbod, groepsverbod en of meldingsplicht kan worden opgelegd door de burgemeester. Deze bevelen van de burgemeester zijn erop gericht in te grijpen in die gevallen waarin de openbare orde ter plaatse wordt verstoord, zich (opnieuw) dreigt voor te doen. Het gaat hierbij om ernstig overlastgevend gedrag dat reeds eerder heeft plaatsgevonden en dat bij voortduring wordt herhaald. Ter preventie van volgende herhalingen van dit ordeverstorende gedrag ter plaatse kan dan met een besluit van de burgemeester tot het opleggen van een preventief bestuurlijk bevel worden ingegrepen.[[13]](#footnote-13)

Daarnaast bevat de wet een bevoegdheid voor de officier van justitie tot het geven van een gedragsaanwijzing ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Zo kan hij op basis van het Wetboek van Strafvordering (hierna: Sv) een gedragsaanwijzing geven. Deze aanwijzing wordt in afwachting van de strafrechtelijke afdoening van het strafbaar feit door de rechter gegeven. De verdachte kan een gebiedsverbod, een contactverbod of een meldingsplicht opgelegd krijgen, dan wel een aanwijzing zich te doen begeleiden bij hulpverlening ter voorkoming van nieuwe strafbare feiten. Ook bepaalde vormen van gedrag van een verdachte jegens slachtoffers of getuigen kunnen ingrijpen nodig maken ter verdere voorkoming daarvan. Deze bevoegdheid van de officier van justitie is erop gericht strafbare feiten die de openbare orde ernstig verstoren aan te pakken. Ook ernstig belastend gedrag van de verdachte jegens personen en aanhoudende vernielingen kunnen hiermee worden voorkomen.[[14]](#footnote-14) Deze bevoegdheid ligt in het verlengde van de bevoegdheid van de officier van justitie tot het vervolgen van personen. Wanneer de officier strafvervolging heeft ingesteld en daarbij een gebiedsverbod heeft opgelegd, dan kan de burgemeester aan die verdachte niet voor hetzelfde gebied een gebieds- of groepsverbod opleggen. Dit heet de samenloopregeling en deze wordt verder besproken in hoofdstuk 2.[[15]](#footnote-15)

**H2 Wat zijn de bevoegdheden en maatregelen die de Wet MBVEO met zich meebrengt?**

Door de invoering van de Wet MBVEO hebben de burgemeesters in Nederland meer bevoegdheden gekregen om het voetbalvandalisme te beteugelen. De nieuwe bevoegdheden zijn opgenomen in de Gemeentewet. Deze zijn terug te vinden in de artikelen 172a en 172b van de Gemeentewet. In dit hoofdstuk zal ik uitleg geven over die nieuwe bevoegdheden van de burgemeester en de officier van justitie. Daarnaast zal ik het langer bestaande instrumentarium behandelen en de noodzaak van de bevoegdheden uit de Wet MBVEO. Tot slot ga ik in op de toegevoegde waarde van de Wet MBVEO.

**§2.1 Nieuwe bevoegdheden en maatregelen**

Op basis van de Wet MBVEO kunnen er aantal nieuwe bevoegdheden worden ingezet om de overlast aan te pakken. Ik zal eerst ingaan op de bevoegdheden van de burgemeester, alvorens ik de bevoegdheden van de officier van justitie bespreek.

*§2.1.1 Bevoegdheden burgemeester*

De burgemeester kan op grond van artikel 172a Gemeentewet een gebiedsverbod, groepsverbod en/of meldingsplicht opleggen. Tevens kan krachtens artikel 172b Gemeentewet een bevel aan de ouders of voogd van 12-minners worden opgelegd.

*§2.1.2 Gebiedsverbod*

De burgemeester heeft de bevoegdheid om aan personen die herhaaldelijk individueel of groepsgewijs de openbare orde hebben verstoord of bij groepsgewijze verstoring van de openbare orde een leidende rol hebben gehad, de bevoegdheid om een gebiedsverbod op te leggen. Daarnaast moet er ernstige vrees bestaan voor verdere verstoring van de openbare orde. Deze vrees moet ‘aanwijsbaar’ zijn, oftewel het moet blijken uit concrete aanwijzingen. Het feit dat deze persoon in het verleden betrokken is geweest bij ernstige ordeverstoringen, kan een concrete aanwijzing zijn. In het geval van concrete aanwijzingen kan de burgemeester een gebiedsverbod opleggen om bijvoorbeeld hooligans gedurende een vastgestelde periode weg te houden bij het stadion. Het instrument wordt ingezet om te voorkomen dat zich opnieuw een ordeverstoring gaat voordoen.[[16]](#footnote-16)

Een gebiedsverbod houdt dus in dat degene aan wie het verbod wordt opgelegd zich niet in een bepaalde straat of een gedeelte van een wijk mag bevinden. In de tijd dat de ordeverstoorder zich niet in het gebied mag bevinden, kan de openbare orde door de ordeverstoorder niet verder worden verstoord en kan in het gebied de openbare orde worden hersteld. De burgemeester kan alleen in zijn eigen gemeente een gebiedsverbod opleggen.

De burgemeester bepaalt in een specifiek geval de duur van het gebiedsverbod aan de hand van specifieke feiten en omstandigheden. Hierbij dient te worden gedacht aan de frequentie, de aard en de ernst van de overlast, maar ook aan de achtergrond van de ordeverstoorder. Het gebiedsverbod kan een maximale duur hebben van drie maanden en kan, indien noodzakelijk, maximaal drie keer met maximaal drie maanden worden verlengd. De verlenging dient deugdelijk gemotiveerd te worden.

Een gebiedsverbod kan extra kracht worden bijgezet met een meldingsplicht. De ordeverstoorder dient zich op een bepaalde plaats, bijvoorbeeld het politiebureau, en op een bepaald tijdstip in de desbetreffende gemeente te melden. Hierdoor wordt het voor de ordeverstoorder onmogelijk op dat moment de orde te verstoren in het gebied waarvoor hij een gebiedsverbod heeft gekregen.[[17]](#footnote-17)

*§2.1.3 Groepsverbod*

De burgemeester heeft de bevoegdheid om aan een persoon een groepsverbod op te leggen, indien deze persoon herhaaldelijk de openbare orde individueel of groepsgewijs heeft verstoord, of leiding heeft gegeven aan een groep die de openbare orde heeft verstoord. Indien er ernstige vrees is voor verdere verstoring van de openbare orde, kan de burgemeester een groepsverbod opleggen. De vrees moet aanwijsbaar zijn en moet dus net als bij het gebiedsverbod blijken uit concrete aanwijzingen.

Een groepsverbod houdt in dat de geadresseerde van het verbod zich niet in één of meer bepaalde delen van de gemeente op een voor het publiek toegankelijke plaats, zonder redelijk doel met meer dan drie andere personen, ongeacht wie, in groepsverband mag ophouden. Met deze bevoegdheid kan de burgemeester ongewenste groepsvorming in een bepaald gebied tegengaan. Door één of meerdere personen te verbieden zich met meer dan drie personen in bepaalde gebieden op te houden, wordt het groepspatroon doorbroken en daarmee de groepsgewijze verstoring van de openbare orde voorkomen. De personen van een groep mogen dus wel onderling contact met elkaar hebben, maar zich niet meer in een groep van meer dan drie personen ophouden op bepaalde plaatsen.

Bij een groepsverbod maakt het niet uit of die groep op dat moment de openbare orde verstoort of dreigt te verstoren. De enkele constatering dat de geadresseerde van het groepsverbod zich op een bepaalde plaats ophoudt met meer dan drie personen, is voldoende om het verbod te handhaven.

Onder ‘zonder redelijk doel’ kan worden verstaan het ‘hangen’ op een bepaalde plaats. Het aanwezig zijn bij een evenement is wel een redelijk doel. Betogingen of vergaderingen kunnen niet worden beperkt door een groepsverbod.[[18]](#footnote-18)

Voor het groepsverbod gelden dezelfde criteria voor het bepalen van de duur, als voor het gebiedsverbod. Ook hierbij wordt gekeken naar de specifieke feiten en omstandigheden. Het groepsverbod kan maximaal drie maanden duren en kan drie keer met maximaal drie maanden worden verlengd, indien dat noodzakelijk is om de openbare orde te kunnen handhaven. De verlenging dient met redenen omkleed te worden.[[19]](#footnote-19)

*§2.1.4 Meldingsplicht*

Indien een persoon herhaaldelijk individueel of groepsgewijs de openbare orde heeft verstoord, dan wel een leidende rol heeft gehad bij groepsgewijze ordeverstoringen en er bestaat ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde, kan de burgemeester die ordeverstoorder een meldingsplicht opleggen. Een meldingsplicht houdt in dat een ordeverstoorder wordt verplicht zich bij een nader aangegeven instantie op een nader aangegeven tijdstip te melden. Een ordeverstoorder, woonachtig in Amsterdam, die een meldingsplicht heeft opgelegd gekregen moet zich bijvoorbeeld bij iedere thuiswedstrijd van Ajax bij aanvang van de wedstrijd en tegen het einde van de wedstrijd melden op een bepaalde plaats, bijvoorbeeld een politiebureau. De burgemeester kan een meldingsplicht als zelfstandige maatregel opleggen of, zoals eerder vermeld, in combinatie met een gebiedsverbod.

De meldingsplicht kan inhouden zich te melden in de eigen gemeente van de burgemeester of in een andere gemeente. Dit wordt de intergemeentelijke meldingsplicht genoemd. De burgemeester van de gemeente waar een voetbalwedstrijd plaatsvindt kan bijvoorbeeld aan bezoekende supporters de plicht opleggen om zich in de eigen gemeente te melden. Hiervoor is wel overeenstemming vereist met de burgemeester van de gemeente waar de supporters zich moeten melden. Per situatie wordt bekeken op welke locatie de persoon zich dient te melden.[[20]](#footnote-20)

*§2.1.5 Beschikking en motivering*

Het opleggen van een gebiedsverbod, groepsverbod of meldingsplicht is een beschikking in de zin van artikel 1:3 Awb. Dit houdt in dat hiertegen beroep en bezwaar mogelijk is. Ook moet er aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (hierna: a.b.b.b) worden voldaan. Een belangrijke a.b.b.b. waaraan voldaan moet worden, is het motiveringsbeginsel ex artikel 3:46 Awb. Alleen als de beschikking deugdelijk gemotiveerd is, kan deze in stand blijven bij een bezwaar- en beroepsprocedure.[[21]](#footnote-21) Daarom is het erg belangrijk dat gemeenten uitgebreide dossiers over de voetbalsupporters, dan wel de overlastgevende jongeren opbouwen.

*§2.1.6 Bevoegdheden officier van justitie*

De officier van justitie heeft op grond van artikel 509hh Sv de keuze uit vier verschillende gedragsaanwijzingen die hij kan opleggen aan een verdachte van een strafbaar feit. Het gaat hier om een gebiedsontzegging, een contactverbod, een meldingsplicht en een plicht tot begeleiding door hulpverlening. De officier kan deze instrumenten alleen inzetten tegen een verdachte die hoogstwaarschijnlijk een strafbaar feit heeft begaan, waardoor de openbare orde ernstig is verstoord en waarbij ernstige vrees bestaat voor herhaling.

De officier van justitie zal, indien er verdenking bestaat van het plegen van strafbare feiten, bekijken of strafrechtelijk optreden geboden is, gelet op de ernst van de feiten of de persoon van de verdachte. Wanneer de officier van justitie een gedragsaanwijzing geeft dat de verdachte zich niet mag ophouden op een bepaalde plaats en/of zich op bepaalde tijdstippen moet melden bij de daartoe aangewezen opsporingsambtenaar, dan kan voetbalvandalisme snel en slagvaardig een halt worden toegeroepen.

Door middel van de gedragsaanwijzing van de officier van justitie kunnen voorlopige maatregelen genomen worden indien tegen een verdachte ernstige bezwaren zijn gerezen en onmiddellijk ingrijpen noodzakelijk is. Aan een hooligan kan bijvoorbeeld het verbod worden opgelegd zich gedurende een vastgestelde periode in de omgeving van voetbalwedstrijden of voetbalevenementen te begeven.[[22]](#footnote-22)

Het optreden van de officier van justitie zal in elk geval nodig zijn in geval van ernstige strafbare feiten, gevaarzettende strafbare feiten en strafbare feiten die belastend zijn voor individuele personen. Dit sluit dan aan bij de uitgangspunten die gelden in de Aanwijzing bestrijding voetbalvandalisme en -geweld. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan hooligans die zich tijdens voetbalwedstrijden

schuldig maken aan bijvoorbeeld fysiek geweld, verzet tegen politieambtenaren en veiligheidsdiensten, of ernstige vormen van verbale agressie.[[23]](#footnote-23)

Wanneer de verstoring van de openbare orde gepaard gaat met een traceerbaar strafbaar feit kan de bevoegdheid van de burgemeester om een gebiedsontzegging op te leggen concurreren met die

van de officier van justitie. Om die reden bepaalt de wet dat de burgemeester geen gebiedsontzegging of een groepsverbod kan opleggen, als de officier van justitie al een gebiedsontzegging voor hetzelfde gebied heeft uitgevaardigd. Dit wordt de samenloopregeling genoemd.[[24]](#footnote-24)

*§2.1.7 Strafrechtelijke bepalingen*

Op het opzettelijk in strijd handelen met een gedragsaanwijzing van de officier van justitie stelt artikel 184a Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr) een jaar gevangenisstraf of een geldboete van de derde categorie.[[25]](#footnote-25)

Op grond van artikel 141a Sr is degene die opzettelijk gelegenheid, middelen of inlichtingen verschaft tot het plegen van geweld tegen personen of goederen strafbaar gesteld als misdrijf. Het gaat hierin onder meer om voorbereidingshandelingen van openlijke geweldpleging dat artikel 140 Sr strafbaar stelt. Dit artikel kan soms wel worden ingezet in situaties waarbij de burgemeester of de officier van justitie hun bevoegdheden nog niet kunnen inzetten. Indien er nog geen sprake is van een ordeverstoring, maar de politie heeft een verdenking dat personen gelegenheid, middelen of inlichtingen verschaffen tot het plegen van geweld tegen personen of goederen, kan de politie de verdachten opsporen. Via deze weg kan ook de aard en omvang van die activiteiten in beeld worden gebracht en kan zo mogelijk het geweld worden voorkomen en de politie-inzet daarop worden aangepast. Bij het gebruik van artikel 141a Sr is enige tijd vereist. De politie en het OM moeten de verdenking voldoende kunnen onderbouwen.[[26]](#footnote-26)

**§2.2 Bestaand instrumentarium**

Om te kunnen beoordelen wat die bevoegdheden toevoegen aan het bestaande instrumentarium, zal ik eerst uiteenzetten welke bevoegdheden op grond van het geldende openbare-orderecht en strafrecht er reeds langer bestaan. Voor de volledigheid gaan ik ook kort in op de civielrechtelijke mogelijkheden.

*§2.2.1 Openbare-orderechtelijke instrumenten*

In de middelen ter handhaving van de openbare orde moeten we onderscheid maken tussen reguliere en onmiddellijke handhavingsbevoegdheden van de burgemeester. Die laatste bevoegdheden kunnen worden ingezet in crisis- en noodomstandigheden. Dat wil zeggen in situaties waarin de openbare orde vaak al werkelijk is verstoord, dan wel de ordelijke gang van zaken op het punt staat te ontaarden. In een dergelijke situatie moet de burgemeester onmiddellijk kunnen ingrijpen met de best denkbare maatregelen. Vandaar dat de wetgever hem buitengewoon veel ruimte laat in het bedenken van maatregelen en deze bevelen in artikel 5:23 Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) grotendeels uitzondert van de eisen die de Awb aan besluiten stelt. Daar staat tegenover dat de burgemeester deze maatregelen maar kortstondig kan inzetten. De onmiddellijke noodrechtelijke bevoegdheden van de burgemeester zijn opgenomen in artikel 175 en 176 Gemeentewet en de crisisbevoegdheden in artikel 172 lid 2 en 3 Gemeentewet.

Een ander middel is de bestuurlijke ophouding van artikel 154a en 176a Gemeentewet. Het biedt de burgemeester in noodsituaties de mogelijkheid om supporters bij groepsgewijze niet-naleving van een vastgesteld specifiek voorschrift gedurende maximaal twaalf uren ‘op te houden’. Bestuurlijke ophouding kan alleen als uiterst middel worden ingezet. Pas als de naleving van de strafnormen redelijkerwijs niet op een andere manier kan worden gegarandeerd, mag er van de bestuurlijke

ophouding gebruik worden gemaakt. In de sfeer van preventie heeft ook dit middel geen duidelijke

meerwaarde.[[27]](#footnote-27)

Reguliere openbare-ordebevoegdheden staan vooral in de Algemene Plaatselijke Verordening (hierna: APV). Zo beschikt de burgemeester in de meeste APV’s over een bevelsbevoegdheid om een gebiedsontzegging op te leggen van een vrij forse lengte, indien in de APV opgesomde strafbare feiten worden begaan. Dat kan de overtreding van verordeningen betreffen, maar ook die van bepalingen in het Wetboek van Strafrecht, dan wel bijzondere wetgeving. Op overtreding van een dergelijk bevel kan straf worden gesteld in de APV op basis van artikel 154 Gemeentewet. In de praktijk wordt vanwege verdergaande dwangmiddelen ook vaak artikel 184 Sr toegepast.

Gemeenten met een Betaald Voetval Organisatie (hierna: BVO) kennen in de APV aan de burgemeester de bevoegdheid toe om een stadionverbod in de vorm van een stadionomgevingsverbod op te leggen. Dit bevel houdt in dat een persoon zich een aantal uren voor tot enkele uren na de voetbalwedstrijd niet mag ophouden in de omgeving van het stadion. Volgens de modelverordening kan de maximale duur ervan twee jaren bedragen.

Bij de bestrijding van voetbalvandalisme kan de gemeente een samenscholingsverbod inzetten. Gemeentebesturen hebben op grond van de modelverordening de mogelijkheid om een zodanig verbod aan personen op te leggen: ‘Het is verboden op de weg deel te nemen aan een samenscholing, onnodig op te dringen of door uitdagend gedrag aanleiding te geven tot wanordelijkheden.’ Het gemeentebestuur wijst bepaalde gebieden aan waar het samenscholingsverbod actief wordt gehandhaafd.[[28]](#footnote-28)

*§2.2.2 Strafrechtelijke instrumenten*

Een belangrijk voorbeeld van een strafbaar feit dat nadrukkelijk verband houdt met voetbalvandalisme is openlijke geweldpleging, zoals strafbaar gesteld in artikel 141 Sr. In het Wetboek van Strafvordering staan tal van bijzondere dwangmiddelen om tegen hooligans op te treden. Men moet hierbij denken aan staande houden, in verzekering stellen, in bewaring nemen, gevangennemen en gevangenhouden. Dit zijn echter allemaal middelen die vooral bedoeld zijn om informatie te verkrijgen over de overtreding of het misdrijf. Voor de handhaving van de openbare orde kunnen zij maar een beperkte betekenis hebben. Indien een persoon wordt vastgehouden om hem te beletten de openbare orde opnieuw of blijvend te verstoren, is de toepassing van deze middelen onrechtmatig.

Op grond van het bestaande strafrecht kan de rechter aan de schorsing van de voorlopige hechtenis zoals voorzien in artikel 80 Sv voorwaarden verbinden. Op die manier kan aan een persoon een gebiedsverbod, persoonsverbod of een meldingsplicht worden opgelegd. De eisen zijn echter streng. Er moet sprake zijn van een verdenking in de zin van ernstige bezwaren ter zake van een strafbaar feit waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten. Tevens dient er een grond volgens artikel 67a Sv aanwezig te zijn voor voorlopige hechtenis, hetgeen lang niet altijd het geval is bij hooligans. Bovendien kan de looptijd van zodanige maatregelen slechts kort zijn.

De rechter-commissaris kan in geval van verstoring van de openbare orde op basis van artikel 540 tot 550 Sv een bevel geven om herhaling van verstoring van de openbare orde te voorkomen. Toepassing van artikel 540 Sv beperkt zich tot gevallen van heterdaad waarbij voorlopige hechtenis niet mogelijk is. Nadeel is dat de verdachte zijn bereidheid moet uitspreken tot naleving van het bevel. Bovendien biedt deze bevelsbevoegdheid voor maatregelen met een wat langere looptijd geen geschikte basis.

De strafrechter ten slotte kan maatregelen als een gebiedsverbod, een contactverbod of een meldingsplicht opleggen bij een voorwaardelijke veroordeling, op basis van artikel 14a, 14b en 14c Sr. De rechter heeft op grond van artikel 14c Sr de mogelijkheid om binnen bepaalde grenzen zelf een voorwaarde te bedenken in verband met het gedrag van de veroordeelde. Het stadionverbod als bijzondere voorwaarde kan maximaal drie jaar duren. Deze termijn komt overeen met de maximale duur van de proeftijd. De rechter kan in combinatie een meldingsplicht opleggen, wat inhoudt dat de supporter zich tijdens wedstrijden moet melden op bijvoorbeeld het politiebureau van zijn woonplaats. Overtreedt een persoon een op deze manier opgelegd stadion verbod, dan leidt dit meestal tot tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke straf en eventueel vervolging voor huisvredebreuk. Het OM is belast met het toezicht op de naleving van de bijzondere voorwaarden.[[29]](#footnote-29)

*§2.2.3 Civielrechtelijke instrumenten*

Stadionverboden kunnen ook op basis van het burgerlijk recht worden opgelegd. De KNVB doet dit onder meer. Een landelijk stadionverbod wordt opgelegd na melding van het OM of een BVO dat een persoon voetbalgeweld heeft gepleegd. De rechtsbasis hiervoor heeft de KNVB gecreëerd in de algemene voorwaarden die deel uitmaken van de overeenkomst tussen een BVO en de supporter. Als er een stadionverbod met ten minste een duur van twaalf maanden wordt opgelegd, wordt tevens een boete opgelegd van minimaal honderd en maximaal vierhonderdvijftig euro[[30]](#footnote-30). Een civiel stadionverbod heeft een minimale duur van (voorwaardelijk of onvoorwaardelijk) drie maanden en een maximale duur van vier jaar. In het geval van recidive kan de maximale duur worden verdubbeld. Supporters die een stadionverbod overtreden plegen huisvredebreuk.

Ondanks deze door KNVB en OM aan de dag gelegde inventiviteit, functioneert een stadionverbod toch nog steeds verre van optimaal. Het stadionverbod kan veel te gemakkelijk worden ontdoken. Er bestond voor de invoering van de Wet MBVEO grote behoefte aan een publiekrechtelijke meldingsplicht, die het de hooligans feitelijk onmogelijk maakt voetbalwedstrijden bij te wonen.[[31]](#footnote-31)

**§2.3 Noodzaak[[32]](#footnote-32)**

De noodzaak van uitbreiding van het instrumentarium van de burgemeester en de officier van justitie was onder meer het signaal van de lokale autoriteiten dat zij in toenemende mate vormen van herhaaldelijke overlast en voetbalvandalisme ondervinden. De lokale autoriteiten gaven daarbij aan dat met het huidige bestuurlijke en strafrechtelijke instrumentarium ordeverstoorders onvoldoende adequaat kunnen worden aangepakt. Ook kan met het huidige instrumentarium een overlastgevende

situatie of voetbalgeweld niet of niet tijdig worden beëindigd of worden voorkomen.

De reeds langer bestaande instrumenten zijn niet altijd toereikend. Het is vanuit het oogpunt van slachtoffers, bewoners en ondernemers in gebieden waar overlast plaatsvindt onbegrijpelijk dat bij herhaaldelijke overlast en voetbalvandalisme soms onvoldoende of niet vroegtijdig kan worden ingegrepen. Dit is maatschappelijk ook niet aanvaardbaar. Bewoners en slachtoffers verwachten een vroegtijdige en kordate aanpak en spreken de lokale autoriteiten hierop aan. Om overlastgevende gedragingen en voetbalvandalisme te voorkomen dienen de preventieve instrumenten van de overheid te worden versterkt. Dit sluit ook aan bij de wens van gemeenten, politie en het OM om te beschikken over instrumenten waarmee tijdig en adequaat kan worden ingegrepen bij stelselmatige overlast en voetbalvandalisme.

Met de bevoegdheden uit artikel 172a Gemeentewet, artikel 509hh Sv en artikel 141a en 184a Sr is het instrumentarium uitgebreid met instrumenten waarmee het overlastgevende gedrag vroegtijdig kan worden gestopt, preventief kan worden ingegrepen en het groepsproces kan worden doorbroken. Daarnaast wordt met de nieuwe bevoegdheden beoogd te voldoen aan de wens om maatregelen in te kunnen zetten waarmee zowel binnen als buiten het stadion verstoringen van de openbare orde en strafrechtelijke delicten kunnen worden aangepakt. Hiermee wil men de verplaatsing van het overlastgevende gedrag van het voetbalstadion naar plekken buiten het stadion voorkomen. Met de bestaande instrumenten kon deze verschuiving niet worden voorkomen. De nieuwe bevoegdheden kunnen een belangrijke rol vervullen en zijn geschikt om in te zetten bij de bestrijding van herhaaldelijke overlast. Met de nieuwe bevoegdheden kan een meer op de specifieke situatie

of persoon toegespitste aanpak worden bereikt. Hierdoor kunnen de burgemeester en de officier van justitie verdere verstoring van de openbare orde voorkomen en degenen die verantwoordelijk zijn voor de aanhoudende vormen van overlast en voetbalvandalisme eerder en adequater aanpakken.

*§2.3.1 Ernstige overlast door voetbalvandalisme*

Met behulp van de nieuwe bevoegdheden kan de overlast door voetbalvandalisme worden aangepakt. De Wet MBVEO maakt het mogelijk dat een gebiedsverbod, gebiedsverbod en/of een meldingsplicht kunnen worden opgelegd. De wet maakt het mogelijk om de harde kern die zich schuldig maakt aan voetbalvandalisme snel en doeltreffend aan te pakken en de goedwillende voetballiefhebber buiten schot blijven. Door een gebiedsverbod in combinatie met een meldingsplicht kunnen de hooligans niet bij of rondom een wedstrijd aanwezig zijn en dus ook niet voor ongeregeldheden zorgen.

Een gebiedsverbod en/of een meldingsplicht kan door zowel de officier van justitie als de burgemeester worden opgelegd aan personen die zich schuldig hebben gemaakt aan voetbalvandalisme. Hiermee wordt een ‘lik-op-stukaanpak’ in de praktijk gebracht. Op lokaal niveau zullen de burgemeester en de officier van justitie binnen de driehoek afspreken wie wanneer optreedt.

Ook van belang is de strafbaarstelling van de voorbereiding van openlijke geweldpleging, indien daarvan levensgevaar of gevaar voor zwaar lichamelijk letsel voor een ander te duchten is. Hooligans die afspreken in een woonwijk of een weiland om daar met elkaar in de slag te gaan, zouden hierdoor kunnen worden gevolgd en vervolgd. Met name waar de voorbereiding zich richt op het uitwisselen van informatiedragers, kan de opsporing in een zeer vroeg stadium aanvangen. De opzet op het plegen van openlijke geweldpleging kan blijken uit wisseling van internetcontacten, uitvoerig telefoonverkeer en andere methoden van communicatie-uitwisseling. Maatregelen tegen voetbalvandalisme op een bepaalde plek kunnen leiden tot verplaatsing van het fenomeen. Hierdoor waren maatregelen nodig waarmee zowel binnen als buiten het stadion verstoringen van de openbare orde en strafrechtelijke delicten aangepakt kunnen worden.[[33]](#footnote-33)

Het aanstichten van voetbalvandalisme gebeurt merendeels door groepen relschoppers die bij herhaling en stelselmatig de openbare orde ernstig verstoren door overlastgevend en veelal strafbaar gedrag te vertonen in of rondom voetbalstadions of voetbalgerelateerde evenementen zoals een huldiging, dan wel elders. Zo veroorzaakt een kleine groep hooligans ernstige overlast voor een grote groep burgers waaronder voetballiefhebbers. Bovendien is dit gedrag ernstig verstorend voor de openbare orde en kan het grote materiële schade opleveren. Het is van belang dat hiertegen snel en doeltreffend kan worden opgetreden. De bevoegdheden uit de Wet MBVEO kunnen hierbij een belangrijke rol vervullen en zijn geschikt om in te zetten om de bestrijding van ernstige overlast veroorzaakt door hooligans. Met name het gebiedsverbod in combinatie met de meldingsplicht, die zowel de burgemeester als de officier van justitie kunnen opleggen, zijn hierbij relevant.

Goede informatie-uitwisseling, het opbouwen van dossiers en een goede voorbereiding zijn van groot belang bij de aanpak van grootschalige ongeregeldheden en overlast. Om individuele hooligans wegens betrokkenheid bij grootschalige rellen aan te kunnen pakken en de inzet de nieuwe bevoegdheden achteraf te kunnen verantwoorden moet aan een aantal eisen zijn voldaan. Zo is het noodzakelijk dat de herhaaldelijke ordeverstoring, dan wel het strafbare feit individualiseerbaar en bewijsbaar is. Hierbij is het erg belangrijk dat de burgemeester, het OM en de politie goed samenwerken. Verder spelen de BVO’s, de KNVB en het Centrum Informatiepunt Voetbalvandalisme een grote rol bij de bestrijding van voetbalvandalisme en ernstige overlast in Nederland.[[34]](#footnote-34)

*§2.3.2 Ernstige overlast door jeugdigen onder de twaalf jaar*

De afgelopen jaren is vastgesteld dat de mogelijkheden voor aanpak van kinderen onder de 12 jaar tekort schieten. Er zijn onvoldoende instrumenten beschikbaar om kinderen in deze leeftijdscategorie, die ernstige overlast veroorzaken, preventief aan te pakken.

De officier van justitie kan geen gedragsaanwijzing geven aan ernstig overlastgevende jeugdigen beneden de 12 jaar; zij kunnen immers niet vervolgd worden voor hun ernstig overlastgevende gedragingen. Dit geldt ook voor de burgemeester die een bevel op wil leggen aan een overlastgevende twaalfminner.[[35]](#footnote-35)

**§2.4 Toegevoegde waarde**

De nieuwe bevoegdheden van de burgemeester en de officier van justitie zijn een belangrijke toevoeging op het bestaande instrumentarium. De Wet MBVEO is bedoeld als aanvulling en uitbreiding op het bestaande instrumentarium. Met de nieuwe bevoegdheden kunnen de burgemeester, de politie en het OM vormen van aanhoudende overlast en voetbalvandalisme eerder en adequater aanpakken. Ook kan preventief worden ingegrepen en kan het groepsproces worden doorbroken door het scheiden van leiders en meelopers. Hierbij is wel van belang dat alle betrokken partijen goed samenwerken.

Zoals uit de vorige paragrafen blijkt was een uitbreiding van het instrumentarium noodzakelijk. De middelen die de burgemeester en het officier van justitie voor de invoering van de Wet MBVEO voorhanden hadden om ernstige overlast te beëindigen, zijn niet toereikend. Dat is onder andere het geval indien sprake is van ernstige overlast door groepen jongeren en van strafbare feiten die in groepsverband worden veroorzaakt respectievelijk gepleegd. Op dat vlak was aanvulling van de bestaande bevoegdheden noodzakelijk in de vorm van de Wet MBVEO.

Bovendien zijn de bestaande strafrechtelijke en bestuurlijke instrumenten niet van dien aard dat daarmee de overlastgevende situatie daadwerkelijk op korte termijn kan worden aangepakt door voortzetting van de gedragingen te beëindigen. De overlastgever is bijvoorbeeld onvoldoende afgeschrikt door de opgelegde boete, waardoor deze vaak in herhaling valt. Ook is het met het huidige instrumentarium in bepaalde gevallen niet mogelijk om met directe ingang verdere voortzetting van strafbaar gedrag te voorkomen. Ten slotte kan in bepaalde gevallen niet worden verzekerd dat de overlastgevende situatie voldoende langdurig wordt beëindigd.[[36]](#footnote-36)

*§2.4.1 Aanpak voetbalvandalisme*

De toegevoegde waarde van de nieuwe bevoegdheden tot het geven van een bevel door de burgemeester en tot het geven van een gedragsaanwijzing door de officier van justitie is erin gelegen dat verdere verstoring van de openbare orde voor een langere periode kan worden voorkomen. Daarbij kunnen degenen die verantwoordelijk zijn voor ernstige en aanhoudende vormen van overlast en voetbalvandalisme eerder en adequater worden weerhouden van het plegen van nieuwe strafbare feiten. Meerwaarde is verder dat zowel de officier van justitie als de burgemeester in staat wordt gesteld om in dergelijke gevallen gevarieerder op te treden. Met de nieuwe bevoegdheden moet een meer op de specifieke situatie of persoon toegespitste aanpak worden bereikt.

Bovendien schept de bevoegdheid van de officier van justitie tot het geven van een gedragsaanwijzing de mogelijkheid om voortzetting van ernstig belastend gedrag van de verdachte jegens personen te voorkomen. In de praktijk gebeurt het vaak dat een verdachte probeert het slachtoffer of een getuige te beïnvloeden door hem of haar aanhoudend te bedreigen. Ingeval de verdenking een misdrijf betreft waarvoor voorlopige hechtenis niet is toegelaten, staat niet de mogelijkheid van schorsing van de voorlopige hechtenis ter beschikking. Ook in geval van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis wel is toegelaten, kan dit middel soms te zwaar zijn en zou een gedragsaanwijzing als thans voorgesteld

uitkomst kunnen bieden.

De Wet MBVEO heeft een meerwaarde op de bestaande wettelijke mogelijkheden om een strafrechtelijk stadionverbod op te leggen als bijkomende voorwaarde van een voorwaardelijke straf. Door de gedragsaanwijzing van de officier van justitie kan direct, voorafgaand aan de terechtzitting, herhaling van strafbare feiten die kunnen leiden tot ernstige verstoring van de openbare orde worden voorkomen. De officier van justitie hoeft niet eerst de behandeling van de zaak ter terechtzitting af te wachten, voordat er maatregelen genomen kunnen worden tegen een hooligan. Hierdoor kunnen ook hooligans die feiten hebben gepleegd waarvoor geen voorlopige hechtenis openstaat vroegtijdig worden aangepakt. Hierdoor kunnen herhaling van die strafbare feiten of nieuwe, ernstiger strafbare feiten worden voorkomen. De hooligan kan immers al in een vroeg stadium worden bevolen zich niet meer op een bepaalde plaats op te houden en/of zich te melden op een bepaalde plek. Dit alles leidt tot een eerdere en adequatere aanpak van voetbalvandalisme.[[37]](#footnote-37)

Een ander voordeel van de Wet MBVEO is dat de overtreding van het groepsverbod een misdrijf wordt. De burgemeester kan een groepsverbod ook gaat inzetten tegen voetbalhooligans. Tot nu toe behelpen burgemeesters zich met doorloopbevelen op basis van artikel 172 lid 3 Gemeentewet. Om te voorkomen dat groepsvorming van supporters zich op een verkeerde plek voordoet, maken zij ook vaak gebruik van een noodbevel. Eveneens wordt de noodverordening geregeld van stal gehaald om supporters van een bezoekende club te verbieden om bijvoorbeeld in de binnenstad te komen.

*§2.4.2 Aanpak overige ernstige overlast*

De omstandigheden van het geval bepalen of de bevoegdheden van de burgemeester en de officier van justitie kunnen worden ingezet. Deze bevoegdheden beperken zich niet noodzakelijk tot voetbalvandalisme en ernstige overlast door jongeren. Een voorbeeld van een mogelijke andere toepassing zijn gevallen waarbij homoseksuelen in bepaalde uitgaansgebieden stelselmatig worden lastiggevallen, bedreigd of te maken krijgen met geweld. Een burgemeester of officier van justitie kan in dergelijke gevallen ingrijpen op basis van de Wet MBVEO, wanneer er sprake is van herhaaldelijke, groepsgewijze verstoringen van de openbare orde. [[38]](#footnote-38)

**H3 In welke mate voldoen de maatregelen uit de Wet MBVEO aan de eisen proportionaliteit en subsidiariteit?**

Per situatie zal worden bekeken welke maatregelen aan een ordeverstoorder kunnen worden opgelegd. Dit zal van de situatie en de ernst van de ordeverstoring afhangen. De maatregelen moeten in verhouding tot de ernst van de ordeverstoring staan.[[39]](#footnote-39) Ook moet er bij het inzetten van maatregelen niet meteen het zwaarst mogelijke middel worden ingezet, als een minder zware maatregel mogelijk is.[[40]](#footnote-40) Er moet dus respectievelijk voldaan zijn aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. In dit hoofdstuk zal ik bekijken in welke mate de maatregelen uit de Wet MBVEO aan deze vereisten voldoen. Tevens zal ik ingaan op jurisprudentie met betrekking tot de proportionaliteit en subsidiariteit van de maatregelen uit de Wet MBVEO.

**§3.1 Proportionaliteit van het gebiedsverbod**

Bij het opleggen van een gebiedsverbod moet de burgemeester rekening houden met het vereiste van proportionaliteit. Het gebiedsverbod mag niet langer duren dan noodzakelijk is om de openbare orde te herstellen. Zodra het gebiedsverbod niet meer nodig is om verdere verstoringen van de openbare orde te voorkomen, dient het verbod te worden ingetrokken. Ook mag het gebied waarvoor het verbod geldt niet groter zijn dan noodzakelijk. Kortom, het moet binnen proporties blijven.

Het bevel van de burgemeester moet de gedragingen van de geadresseerde van het gebiedsverbod bevatten waardoor de openbare orde is verstoord en die aanleiding hebben gegeven tot het opleggen van een gebiedsverbod. Daarbij wordt vermeld op welke plaatsen en tijdstippen de geadresseerde de openbare orde heeft verstoord.

Het bevel van de burgemeester dient een exacte beschrijving te bevatten van het gebied waar de geadresseerde zich niet mag bevinden. Het gebied kan bijvoorbeeld beschreven worden door het aangeven van de straten die de grens vormen van het gebied waarbinnen betrokkene zich niet mag bevinden. Indien nodig wordt bij het gebiedsverbod een corridor bepaald. Een dergelijke corridor kan van belang zijn als de persoonlijke omstandigheden van betrokkene daartoe aanleiding geven. Het gebied mag zich immers in principe niet uitstrekken tot de omgeving van de woning van de geadresseerde van het gebiedsverbod. Ook mag het gebiedsverbod niet leiden tot een inbreuk op het gezinsleven en mag het de geadresseerde niet beperken in de uitoefening van zijn godsdienst of levensovertuiging, tenzij bijzondere omstandigheden dat noodzakelijk maken. Tot slot mag de mogelijkheid voor de geadresseerde om naar school te gaan of in zijn levensonderhoud en dat van zijn gezin te voorzien niet worden beperkt.

De burgemeester moet het gebiedsverbod tussentijds wijzigen ten gunste van de geadresseerde van het verbod indien nieuwe feiten of omstandigheden daartoe aanleiding geven. Een wijziging kan betekenen dat het gebiedsverbod wordt beperkt of ingetrokken.

Hoe zwaarder de op te leggen maatregel is, hoe zwaarder de eisen aan de motivering zijn. Dit geldt ook als een gebiedsverbod wordt gecombineerd met een meldingsplicht. Het opleggen van een gebiedsverbod samen met een meldingsplicht moet in verhouding staan tot de gepleegde ordeverstoring.[[41]](#footnote-41)

**§3.2 Proportionaliteit van het groepsverbod**

Bij het opleggen van een groepsverbod dient de burgemeester rekening te houden met het vereiste van proportionaliteit. Dit betekent dat het groepsverbod moet worden beperkt naar tijd en plaats. Het bevel van de burgemeester dient te vermelden welke gedragingen aanleiding zijn voor het opleggen van het groepsverbod. Daarbij dienen de tijdstippen en de plaatsen te worden vermeld waar de geadresseerde de openbare orde heeft verstoord. Daarnaast dient de burgemeester in zijn bevel aan te geven voor welke duur het groepsverbod wordt opgelegd en voor welke plaats(en) het verbod geldt. De duur en de omtrek van het gebied mogen niet langer en groter zijn dan noodzakelijk is om de orde in een gebied weer te herstellen en om de vrees voor verdere verstoring van de openbare orde weg te nemen. Het groepsverbod kan worden opgelegd indien er ernstige vrees bestaat voor verdere verstoring van de openbare orde. Zodra die vrees (gedeeltelijk) weg is, dient het groepsverbod te worden beperkt, gewijzigd of ingetrokken. Indien na drie maanden de ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde nog niet verdwenen is, dan kan het verbod, maximaal drie keer, worden verlengd met drie maanden. Voordat het verbod mag worden verlengd dient te worden gekeken of het verbod nog noodzakelijk is.

Een groepsverbod mag worden opgelegd voor de omgeving van de woning van de geadresseerde. Het verbod beperkt het gezinsleven van de geadresseerde niet, omdat het verbod alleen geldt voor plaatsen die voor het publiek toegankelijk zijn. Een huis is niet voor een ieder toegankelijk. Het groepsverbod geldt dus niet in huis, maar wel voor de omgeving van het huis. Het verbod mag in beginsel niet de vrijheid van godsdienst of levensovertuiging beperken. Een groepsverbod is onder omstandigheden minder verstrekkend dan een gebiedsverbod. De geadresseerde van een groepsverbod mag wel in het aangewezen gebied komen, iets wat niet mag bij een gebiedsverbod. De geadresseerde van een groepsverbod wordt daardoor minder in zijn bewegingsvrijheid beperkt dan met een gebiedsverbod.[[42]](#footnote-42)

**§3.3 Proportionaliteit van de meldingsplicht**

Ook bij het opleggen van een meldingsplicht dient de burgemeester rekening te houden met het vereiste van proportionaliteit. Dit houdt onder andere in dat het bevel van de burgemeester duidelijk moet zijn voor de ordeverstoorder. De inhoud en reikwijdte van de verplichtingen zullen exact omschreven moeten worden, zodat de ordeverstoorder weet waar hij aan toe is. In het bevel moet staan welke gedragingen van de ordeverstoorder aanleiding hebben gegeven tot het opleggen van een meldingsplicht. Ook moet in het bevel worden opgenomen waar en op welke tijdstippen de ordeverstoorder zich moet melden. De meldingsplicht mag de vrijheid van godsdienst of levensovertuiging en staatkundige vrijheid niet beperken.

Het proportionaliteitsvereiste brengt ook met zich mee dat er goed moet worden nagedacht over de plaats en tijden waar en waarop de ordeverstoorder zich moet melden. Het mag niet zo zijn dat een ordeverstoorder zich aan de andere kant van het land moet melden. Ook is het niet gewenst dat de ordeverstoorder zich zo vaak moet melden, dat de meldingsplicht leidt tot een vergaande beperking van zijn bewegingsvrijheid. De plaats waar de ordeverstoorder zich moet melden, mag dus niet te ver van zijn woonplaats afliggen. In de praktijk regelt de burgemeester dit in overleg met de regionale politie.

Als de meldingsplicht wordt gecombineerd met een gebiedsverbod, dan gelden er zwaardere eisen met betrekking tot de proportionaliteit. Een combinatie van een gebiedsverbod met een meldingsplicht is een zwaardere maatregel en ook deze moet in verhouding staan tot de ernst van de normschending.

*Bevelen burgemeester*

Voordat de burgemeester tot het opleggen van een bevel overgaat, moet hij zoals in voorgaande paragrafen aangegeven steeds de juiste maat nemen. Hij is verplicht om in zijn oordeel de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit mee te wegen. De eisen van subsidiariteit en proportionaliteit zijn beginselen waarop onze rechtsstaat mede is gebaseerd. Ze zijn bedoeld om iedere burger te beschermen tegen te vergaand overheidsingrijpen. Het subsidiariteitsvereiste houdt in dat niet meteen de zwaarste maatregel mag worden ingezet, als er een ander minder ingrijpende maatregel bestaat en ingezet kan worden. Verder geldt dat de ingezette maatregel niet ernstiger mag zijn, dan de daarmee te bestrijden overtreding of overlast. Dit is het vereiste van proportionaliteit. Het middel om gedrag te corrigeren mag dus niet ernstiger zijn dan het vergrijp dat is gepleegd. Belangrijk is dat het burgemeesterbevel altijd in verhouding staat tot het doel dat daarmee wordt nagestreefd.[[43]](#footnote-43)

**§3.4 Jurisprudentie**

In februari 2011 is er door de rechtbank Amsterdam uitspraak gedaan in een zaak betreffende een groepsverbod in combinatie met een meldingsplicht.[[44]](#footnote-44) De burgemeester van Amsterdam heeft volgens het voorlopige oordeel van de voorzieningenrechter ten onrechte een groepsverbod in combinatie met een meldplicht opgelegd aan een supporter van Ajax. Uit dit vonnis is gebleken dat de toepassingsvoorwaarden van de in de Wet MBVEO toegekende bevoegdheden te streng zijn. De burgemeester heeft een van zwaarst mogelijke maatregelen op grond van artikel 172a Gemeentewet getroffen. Het groepsverbod is gedurende drie maanden voor een relatief groot deel van de gemeente opgelegd, met daarbij een meldingsplicht. Een afweging in het bestreden besluit of deze maatregel in verhouding staat met het te bereiken doel heeft de burgemeester niet gemaakt, evenmin of met een minder ingrijpende maatregel het doel is te bereiken.

Dit is een goed praktijkvoorbeeld waaruit blijkt dat de burgemeester niet heeft voldaan aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.

**H4 Hoezeer voldoet de wet MBVEO tot op heden aan de verwachtingen uit de beroepspraktijk?**

In dit hoofdstuk komen de praktijkervaringen met de Wet MBVEO aan bod. In paragraaf 1 staan de verwachtingen van de betrokken partijen centraal. Paragraaf 2 staat in het teken van de kritieken op de wet. Ten slotte staat in de derde paragraaf hoe men tot op heden is omgegaan met de wet en wat de ervaringen zijn. Dit heb ik gedaan aan de hand van persberichten, een interview en jurisprudentie.

**§4.1 Verwachtingen**

Voor de invoering van de Wet MBVEO waren er diverse verwachtingen uit de beroepspraktijk. In deze paragraaf zal ik uiteenzetten wat de verwachtingen waren van burgemeesters en andere betrokken partijen.

*Gemeenten en burgemeesters*

De eerste reacties van gemeenten op het aannemen van de wet waren positief. Zij waren vooral blij dat er na een jarenlange discussie nu eindelijk een wet is waarmee voetbalvandalisme en ernstige overlast kan worden aangepakt. Toch aarzelden de meeste burgemeesters of ze de nieuwe bevoegdheden wel zullen gaan benutten.

Woordvoerder Ruud van Bennekom van het Genootschap van Burgemeesters vindt het een goede zaak dat naast de gemeente het OM meer bevoegdheden krijgt. Van Bennekom: “We zijn niet tegen het neerleggen van meer bevoegdheden bij de burgemeester. We zijn in het algemeen huiverig voor het ophopen van repressie bij de burgemeester. Daarom is het goed dat het OM ook een belangrijke rol krijgt toebedeeld.”

De gemeente Tilburg beschouwde de nieuwe wet als een steun in de rug, hoewel ze eigenlijk al veel van de maatregelen kunnen nemen op grond van de APV. Toch verwachtte de gemeente geen spectaculaire veranderingen.

De burgemeester van Enschede vindt het positief dat de wet een goede wettelijke basis geeft om preventief op te treden. De kracht hangt volgens hem af de communicatie binnen de keten politie, bestuur en het OM.

De burgemeester van Utrecht ziet de nieuwe wet vooral als goede aanvullingen op de APV. “De verboden die je kunt opleggen zijn een stuk ruimer.” Hij wil de bevoegdheden inzetten op in wijken waar sprake is van ernstige overlast en dreiging, zoals Kanaleneiland. Voor een effectief optreden is het echter van belang dat het overleg tussen burgemeester en officier van justitie optimaal is.[[45]](#footnote-45)

Wolfsen is vooral blij met de nieuwe wet omdat die burgemeesters meer ruimte geeft preventief op te treden. Het strafrecht voorziet niet op deze manier in stadion- en gebiedsverboden in combinatie met een meldplicht. Als een verdachte eenmaal opgepakt en veroordeeld is en in hoger beroep gaat, kan het jaren duren voor hij daadwerkelijk kan worden aangepakt. De nieuwe wet legt tijdens het proces een gebieds- of samenscholingsverbod met een meldplicht op.

*BVO’s*

Feyenoord reageerde positief op de invoering van de Wet MBVEO. Na de rellen eind 2006 in Nancy smeekte de club om hulp van de politiek. Het is duidelijk dat de autoriteiten nu meer middelen hebben om de clubs te helpen. Maar het is niet het voetbal alleen, het gaat om een maatschappelijk probleem.

Ajax zou graag een strenge 'Engelse variant’ van de Voetbalwet te willen. In Engeland wordt al bij relatief lichte vergrijpen als het gooien van een voorwerp op het veld direct een celstraf opgelegd. Bestrafte hooligans hebben daar bovendien een strenge meldingsplicht. Dit heeft ertoe geleid dat er in Engeland sinds de invoering van de wet nauwelijks meer incidenten plaatsvinden.

*KNVB*

Hoewel de KNVB heel tevreden is met de invoering van de Wet MBVEO, zet de voetbalbond toch wat kanttekeningen. Zo had zij onder meer graag gezien dat autoriteiten ook de mogelijkheid zouden krijgen om Nederlanders die zich in het buitenland schuldig maken aan voetbalgerelateerde misdragingen aan te pakken. In het ontwerp van de wet dat de bond zelf maakte, werden bovendien specifieke 'voetbalmisdragingen' als zwarthandel, het betreden van het speelveld en het gooien van voorwerpen strafbaar gesteld.[[46]](#footnote-46)

*Politie*Een gemiste kans, vindt politietopman Frank Paauw, verantwoordelijk voor de aanpak van voetbalgeweld binnen de politie. De voorgestelde Wet MBVEO gaat hem niet ver genoeg. “We moeten niet denken dat we een Voetbalwet krijgen zoals ze die in Engeland hebben. Die is vele malen strenger.” Volgens Paauw maakt de wet geen vuist vanwege de lage strafmaat voor wie stadionverbod en meldplicht aan zijn laars lapt. Daarop staat maximaal drie maanden celstraf en in het uiterste geval een jaar. “Als je kijkt naar de situatie in Engeland, dan zie je daar dat zware sancties helpen. Daar kan een stadionverbod voor tien jaar worden opgelegd.” Paauw, die wel voorstander is van de Wet MBVEO, hoopt dat de strafmaat in de toekomst omhoog gaat.
Ook Han Busker, voorzitter van de Nederlandse Politiebond (hierna: NPB), verwacht “geen wonderen”. “Tegen harde kern hooligans gaat de wet niets uithalen.” Busker denkt dat de wet de paar honderd tot twaalfhonderd serieuze relschoppers in ons land totaal niet afschrikt. “Als je bereid bent zoveel geweld te gebruiken zoals zij doen, dan laat je je door een gebiedsverbod of meldingsplicht niet afschrikken.

Volgens de NPB zijn er nog veel hardere maatregelen nodig om ‘serieuze relschoppers’ werkelijk af te schrikken. Zo zouden groepen hooligans moeten worden vervolgd als criminele organisatie. Ook zien zij graag dat de relschoppers worden geïsoleerd uit de maatschappij, door de werkgever van zo iemand te informeren over wangedrag. Daarnaast zouden openbaarvervoerbedrijven en vliegmaatschappijen kunnen worden verzocht een raddraaier niet meer te vervoeren. Busker: “Het onconventionele gedrag van deze groep vraagt onconventionele middelen”.[[47]](#footnote-47)

**§4.2 Kritiekpunten**

*Juristen*

Er is een fout beeld van de Wet MBVEO ontstaan, aldus de Groningse hoogleraar rechtswetenschap Jan Brouwer en hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam Jon Schilder. Men denkt dat het om een soort Engelse Voetbalwet gaat. Dat wil zeggen, een wet die vergaande bevoegdheden bevat om hooligans effectief te bestrijden. Dit is echter niet het geval. De hooligans blijven buiten schot. Brouwer noemt de wet een slap aftreksel van de Engelse Voetbalwet. Hij denkt zelfs dat de wet het optreden van burgemeesters minder daadkrachtig maakt. De burgemeester moet volgens de Wet MBVEO wachten tot de officier van justitie heeft beslist of een raddraaier strafrechtelijk wordt aangepakt. “Dit zorgt alleen maar voor vertraging”.[[48]](#footnote-48)

De Wet MBVEO biedt weliswaar twee nieuwe wapens voor de burgemeester: een stadionverbod en een meldplicht op wedstrijddagen. Het grote probleem is volgens de hoogleraren dat de invloed van de burgemeester ophoudt bij zijn eigen gemeente. Er kan geen landelijk, laat staan internationaal stadionverbod, worden opgelegd. De rechter in Engeland heeft deze bevoegdheid wel.

Ook op andere vlakken schiet de wet volgens Brouwer en Schilder tekort. De maximumstraf voor hooliganisme in Engeland is een stadionverbod van tien jaar, hier is het maximaal een jaar. Incidenten tot een etmaal voor en na de wedstrijd worden er gezien als voetbalgeweld. In Engeland telt zelfs mee als je buiten het voetbalstadion met justitie in aanraking bent geweest. De rechter is verplicht tot wel tien jaar terug te kijken in iemands leven. De Wet MBVEO gaat niet zover. Hierdoor zal het de hooligans niet afschrikken. ,,De voetbalwet is krachteloos”, aldus de hoogleraren.

Volgens de hoogleraren verschaft de Wet MBVEO aan uitsupporters nog steeds een vrijbrief om zich

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

Weliswaar kan de officier van justitie volgens de Wet MBVEO een landelijk stadionverbod opleggen,

maar zijn besluit moet aan zodanig strenge voorwaarden voldoen, dat dit praktisch moeilijk uitvoerbaar is. Ten eerste moet er sprake zijn van ernstige bezwaren tegen de verdachte: de officier

moet bijna zeker weten dat de rechter de verdachte veroordeelt. Ten tweede moet het gaan om een

ernstige verstoring van de openbare orde. Ten derde moet er grote vrees bestaan voor herhaling.

Een stadionverbod voor de thuissupporter heeft natuurlijk wel zin, maar die bevoegdheid komt de

burgemeester al toe op basis van de APV. Volgens de plaatselijke verordening kan een

stadionomgevingsverbod zelfs worden opgelegd voor twee jaren. Dit is aanzienlijk langer dan de drie maanden in de Wet MBVEO.

Een ander punt van kritiek is dat de wetgever opnieuw heeft nagelaten het begrip ‘verstoring van de

openbare orde’ in dit verband te definiëren. Rechters hebben vaak geen idee hoe dit begrip uit te

leggen. Onlangs nog haalde een bestuursrechter een streep door een stadion(omgevings)verbod van

twee jaren; hij kwalificeerde het gooien van een zwaar voorwerp naar een supportersbus niet als een

ernstige verstoring van de openbare orde, omdat dit niet in groepsverband plaatsvond. Het gaat hier

toch om een poging tot vernieling of mishandeling, wat beide misdrijven zijn? Een zodanig strafbaar

feit levert per definitie een ernstige verstoring van de orde in het openbaar op.

De hoogleraren stellen voor dat de gemeenteraden van plaatsen met een BVO met behulp van hun autonome regelgevende bevoegdheid een voetbalverordening[[49]](#footnote-49) invoeren. De wet biedt hier ruimte voor. Aan de verordening kleven niet de bezwaren van de Wet MBVEO. Op basis van de voorgestelde voetbalverordening hoeven burgemeesters niet eerst af te wachten wat de officier van justitie doet. “Twee kapiteins op een schip, het heeft nog nooit gewerkt”, aldus de hoogleraren.[[50]](#footnote-50)

*Kritiek betrokken partijen*Burgemeester De Jonge van Heerenveen vindt het spijtig dat de wet geen stevigere strafmaten heeft. “De strafmaat is geënt op een tijd, waarin een kermisklant die amok maakt, een dag in de cel kon worden gezet. Nu gooien ze met stenen, organiseren zich, richten vernielingen aan en nog steeds kan je ze maar één dag vasthouden.” De Jonge denkt dat een gebiedsverbod en meldplicht kunnen bijdragen aan het beteugelen van rellen. “Met als kanttekening dat ik beducht ben voor problemen in de handhaving. Wie moet dat allemaal controleren en uitvoeren. De politie?”.

Gerrit van de Kamp van de politievakbond vindt dat de wet te beperkt is. “Een burgemeester kan volgens de nieuwe wet alleen een stadion- of gebiedsverbod in de eigen gemeente opleggen. Een Feyenoordhooligan die zich in Amsterdam bij Ajax misdraagt, kan dat daarna in Utrecht, Tilburg en Groningen weer doen. En het is maar de vraag of burgemeesters de instrumenten allemaal wel zullen inzetten. Dat denken wij niet. Dat geeft uiteindelijk een rechtsongelijkheid.” De meldingsplicht ziet hij ook nog niet voor zich. “De hele week door hooligans op het bureau laten komen om zich te melden? Van dat beeld word je niet vrolijk.” [[51]](#footnote-51)

De Rotterdamse burgemeester Ahmed Aboutaleb is teleurgesteld in de reikwijdte van de Wet MBVEO. Hij is van mening dat de wet te beperkt is. Burgemeesters kunnen de wet handhaven als sprake is van ‘herhaaldelijke verstoring van de openbare orde’. Aboutaleb betreurt dat. “Juridisch gezien begrijp ik het wel, je moet mensen niet te snel hun bewegingsvrijheid ontnemen, eerst een dossier opbouwen. Maar ik kan het maatschappelijk niet uitleggen!”

Aboutaleb vreest met de Wet MBVEO ook onvoldoende te kunnen optreden tegen groepsmisdragingen. “Eerst moet ik precies weten welke individuen in een massa het spreekkoor begonnen. Het beeld is: hij doet niets. Nee, ik kan niets. Als hooligans naar een uitwedstrijd van Feyenoord willen, kan ik niet zeggen: komt niets van in, lever je paspoort maar in. De bevoegdheid om een paspoort in te nemen, zit namelijk niet in de wet. Het is echter maar de vraag wat deze bevoegdheid toe zou voegen bovenop een meldplicht gezien de open grenzen.” De Rotterdamse burgemeester heeft aangekondigd de grenzen van de nadrukkelijk te zullen opzoeken.[[52]](#footnote-52)

Onderzoeker Ramón Spaaij, die een internationaal vergelijkend onderzoek deed naar het hooliganisme[[53]](#footnote-53), waarschuwt dat de Wet MBVEO zeker geen wondermiddel zal zijn. Bepaalde elementen kunnen van pas komen, maar soms zal het middel erger dan de kwaal blijken. “Handhaving zal hoe dan ook verdomd moeilijk zijn.” Met eigen ogen heeft hij rivaliserende supporters, van wie een flink aantal met een stadionverbod, wel eens in de stad met elkaar op de vuist zien gaan. Voordat de politie ter plekke was, zaten de vechtersbazen alweer thuis om de wedstrijd op tv te volgen. Zijn onderzoek heeft Spaaij geleerd dat maatwerk meer baat heeft dan algemene wetgeving en dat veel zal afhangen van investeringen in onderzoek. Vaak genoeg gaan hooligans in strafzaken vrijuit wegens gebrek aan bewijs. “Met een wet begint het eigenlijk pas”.[[54]](#footnote-54)

**§4.3 Praktijk tot op heden**

In deze paragraaf zal ik een korte beschouwing geven van voorbeelden, waarbij de Wet MBVEO is ingezet. Dit geeft een beeld van hoe de gemeenten in de praktijk met de nieuwe bevoegdheden omgaan. Verder zal ik naar aanleiding van een interview met een adviseur Openbare Orde en Veiligheid aangeven wat de ervaringen van de gemeente Breda zijn met de wet.

In Nijmegen heeft als eerste gemeente in Nederland de Wet MBVEO ingezet. Daar is een gebiedsverbod opgelegd aan een iemand die herhaaldelijke en ernstige openbare ordeverstoringen veroorzaakte in de wijk Hatert.[[55]](#footnote-55)

In Rotterdam heeft de Wet MBVEO op 16 oktober 2010 geleid tot aanhoudingen van opruiers. De politie Rotterdam-Rijnmond heeft voorafgaand aan de voetbalwedstrijd Feyenoord-FC Twente vier mannen aangehouden die via internet hadden opgeroepen tot geweld.[[56]](#footnote-56)

De burgemeester van Almelo wil de wet ook gaan inzetten tegen zwervers en hangjongeren Almelo kampt met name in de binnenstad met hinder door zwervers. De politie moet regelmatig ingrijpen als voorbijgangers worden lastiggevallen of zwervers rommel achterlaten.[[57]](#footnote-57)

In Den Haag hebben drie aanhangers van ADO Den Haag een groepsverbod gekregen voor de thuiswedstrijd tegen Ajax. Dat is besloten door de lokale driehoek van burgemeester, justitie en politie. Met het groepsverbod kan de lokale driehoek de fans niet alleen in het stadion weren, maar ook in de regio.[[58]](#footnote-58)

In Utrecht heeft een 17-jarige jongen een groeps- en gebiedsverbod opgelegd gekregen. De jongen, veelpleger en kopstuk van een overlastgevende jeugdgroep, bevond zich in het voor hem verboden gebied in De Meern. De jongen veroorzaakte herhaaldelijk ernstige openbare ordeverstoringen. Hij mag drie maanden niet in de wijk komen waar hij de overlast veroorzaakte.[[59]](#footnote-59)

*Gemeente Breda*

De bevoegdheden uit de Wet MBVEO zijn nog niet toegepast in Breda. Wel is er sinds januari 2011 een algemene beleidsregels[[60]](#footnote-60) en een beleidsregels gebiedsverboden[[61]](#footnote-61) van kracht. Sinds december 2010 is het ook mogelijk om aan een hooligan een stadionomgevingsverbod op te leggen.[[62]](#footnote-62)

De uitvoering van de beleidsregels vindt plaats onder de vlag van het Veiligheidshuis. Binnen deze instelling zijn naast de gemeente, politie en het OM, ook Jeugdzorg en de Reclassering vertegenwoordigd. Hier worden alle relevante gegevens verzameld voor de persoonlijke dossiers.

Als er sprake is van overlast zal de gemeente Breda eerst de reguliere bevoegdheden uit de APV inzetten. Mocht de overlast aanhouden, dan komen de maatregelen uit de Wet MBVEO in beeld.

De Wet MBVEO voldoet gedeeltelijk aan de verwachtingen van de gemeente. De bevoegdheden worden gezien als een waardevolle aanvulling op de reguliere instrumenten. Positieve punten liggen met name in het feit dat de bevoegdheden voor de burgemeester en de officier van justitie zijn uitbreid. Vooral de meldingsplicht bij voetbalwedstrijden en de mogelijkheid om 12-minners aan te pakken zijn volgens de gemeente van toegevoegde waarde. Daarnaast kan de burgemeester nu ook gebiedsverboden voor langere tijd opleggen. Tot slot is het positief dat voorbereidingshandeling ook strafbaar zijn gesteld..

Toch zitten er ook een aantal haken en ogen aan de wet. Zo kan er niet snel en preventief worden ingegrepen. Er is geen sprake van een Engelse Voetbalwet, waarbij de rechter in bepaalde gevallen verplicht is om een sanctie op te leggen en iemand op basis van zachte informatie kan veroordelen. Ook is er geen rekening gehouden met het feit dat voetbalwedstrijden maar een keer in de twee weken plaatsvinden. Een gebiedsverbod voor het stadion is dus maar slechts enkele malen actueel. Bij het reguliere stadionomgevingsverbod kan de termijn worden verdeeld over de wedstrijddagen, wat in de praktijk neerkomt op een verbod van twee jaar.

Bij de gemeente Breda verwacht men dat de wet meer zal worden ingezet voor overlast in wijken, dan voor de aanpak van voetbalgeweld. Zij denken dat de wet niet op grote schaal zal worden toegepast. De wet kan alleen worden toegepast als er een zeer uitgebreid dossier ligt met een goede onderbouwing. Dit kan ertoe leiden dat burgemeesters ontmoedigd worden om hun nieuwe bevoegdheden in te zetten. De kans om teruggefloten te worden door de rechter is namelijk groot.[[63]](#footnote-63) Dit is gebleken uit onderstaande jurisprudentie.

**§4.4 Jurisprudentie**

In deze paragraaf zal ik de jurisprudentie aangaande de Wet MBVEO behandelen en waar nodig kritische punten uitlichten. Tot op heden zijn er twee uitspraken geweest. De eerste betreft een groepsverbod in combinatie met een meldingsplicht opgelegd door de burgemeester van Amsterdam. De tweede gaat om een gedragsaanwijzing, opgelegd door een officier van justitie.

*Vzr Rb Amsterdam 18 februari 2011, LJN: BP5057*

Voor het effectief kunnen aanpakken van voetbalgerelateerde incidentele verstoringen van de openbare orde zijn de toepassingsvoorwaarden van de bevoegdheden te streng. De burgemeester van Amsterdam is de eerste die dit heeft ervaren. Hij heeft volgens het voorlopige oordeel van de voorzieningenrechter ten onrechte een groepsverbod opgelegd aan een supporter. Dit verbod hield in dat hij zich gedurende drie maanden niet met meer dan drie andere personen in groepsverband mocht bevinden in het gebied rond de Arena en het centrum van Amsterdam op dagen voorafgaand aan de wedstrijden van Ajax en het Nederlands elftal.

De toepassingsvoorwaarden zijn als volgt: een persoon moet (a) herhaaldelijk individueel of groepsgewijs de openbare orde hebben verstoord of bij groepsgewijze verstoring van de openbare orde een leidende rol heeft gehad en (b) er moet ernstige vrees bestaan voor verdere verstoring van de openbare orde.

Wat precies onder het verstoren van de openbare orde moet worden verstaan, heeft de wetgever in het midden gelaten. Dat is een omissie, gezien de ingrijpendheid van de bevoegdheden. De voorzieningenrechter komt in deze zaak niet verder dan de opmerking “dat er sprake moet zijn van overtreding.”

Herhaaldelijk legt de rechter uit als: meer dan twee keer. De wetsgeschiedenis wijst echter heel iets anders uit. Daarin wordt steeds gesproken over ‘structurele verstoringen van de openbare orde’. De termen waar men in de Kamerstukken telkens op stuit zijn ‘gedrag dat bij voortduring wordt herhaald’, ‘structurele’, ‘structureel patroon’, ‘persistente groepsgebonden overlast’ enz. In de Memorie van Antwoord aan de Senaat staat de volgende uitleg: met herhaaldelijk wordt ‘tot uitdrukking gebracht dat er een patroon moet zitten in de ordeverstoringen van een bepaald individu (of groep). In de toelichting wordt in dit kader gesproken van structurele overlast. Incidentele overlast van een bepaalde persoon (of groep) is niet voldoende grond. Het valt niet exact aan te geven hoe vaak de openbare orde moet zijn verstoord alvorens kan worden gesproken van het herhaaldelijk verstoren van de openbare orde’.[[64]](#footnote-64) Dit verschilt toch wel veel van twee keer.

De derde eis is ‘ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde’. Volgens de regering moet deze vrees aanwijsbaar zijn, oftewel het moet blijken uit concrete aanwijzingen. Het feit dat een persoon in het verleden betrokken is geweest bij ernstige ordeverstoringen, kan een concrete aanwijzing zijn.[[65]](#footnote-65) Als er sprake is van een structureel patroon dan kan die ernstige vrees daaruit worden afgeleid. Het is echter maar de vraag of ‘ernstige vrees’ ook kan worden afgeleid uit twee keer de openbare orde hebben verstoord. Vrees is misschien nog gerechtvaardigd, maar ernstige vrees gaat toch een stap verder. De burgemeester van Amsterdam zal in dit verband met zwaarder geschut op de proppen moeten komen. Dat doet hij in dit geval ook. In de rapportage staan onder vermelding van BHV-nummers vijf gebeurtenissen die de burgemeester als overlast heeft aangemerkt.

Er zijn nog een aantal opmerkelijke zaken te noemen over de reikwijdte van de wet. Het zou geen vereiste zijn dat de orderverstoringen zich in een en dezelfde gemeente hebben voorgedaan. Ordeverstoringen in twee verschillende steden zouden bij elkaar mogen worden opgeteld. De Amsterdamse politierechter gaat daar ook vanuit en staat nu zelfs toe dat ordeverstoringen in het buitenland meetellen. Ook dit is niet in de wetsgeschiedenis terug te vinden. Het is ook bepaald geen vanzelfsprekendheid. Er zijn diverse gedragingen die in de ene gemeente wel en in een andere niet als verstoring van de openbare orde worden beschouwd. Gemeenten kunnen in hun APV zelf het vastgelegde niveau van orde en rust bepalen.

In deze zaak gaat de voorzieningenrechter nog verder. Hij staat niet alleen toe dat ordeverstoringen in verschillende gemeenten bij elkaar worden opgeteld, maar zelfs het ordeverstorende gedrag van de supporter in het buitenland. Een aantal van de ordeverstoringen dateert van voor de inwerkingtreding van de Wet MBVEO. Het rechtszekerheidsbeginsel brengt volgens de rechter brengt mee dat voor de vraag of er sprake is van herhaaldelijke individueel of groepsgewijze verstoring van de openbare orde alleen die gebeurtenissen kunnen meespelen van na de inwerkingtreding van de wet. Over terugwerkende kracht van de wet is echter niets vastgelegd.

Naar het oordeel van de rechter is het doorslaggevend of het bevel van de burgemeester is gebaseerd op een gedocumenteerd dossier, waaruit de verstoringen van de openbare orde blijken. Hierbij beperkt de rechter zich tot het citeren van de Memorie van Toelichting: In het dossier moet staan: ‘het samenstel van gedragingen respectievelijk de aard van de ordeverstoringen (blijkens uit meldingen, mutaties, processen-verbaal, signalen uit de buurt, waarnemingen zoals bekend bij politie, jeugdzorg e.a.) van de betrokken groep en persoon; de vrees voor verdere herhaling van ordeverstorend 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.’[[66]](#footnote-66) Dit zijn erg zware eisen, waaraan een burgemeester vrijwel onmogelijk kan voldoen in het geval van een hooligan.[[67]](#footnote-67)

Volgens de rechter is een groepsverbod, mede gezien de omvang van het gebied, in combinatie met een meldingsplicht een van de zwaarst mogelijke sancties die de wet kent. Een afweging in het bestreden besluit of deze maatregel in verhouding staat met het te bereiken doel heeft verweerder niet gemaakt, evenmin of met een minder ingrijpende maatregel het doel is te bereiken. Er is dus ook niet voldaan aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit, zoals besproken in hoofdstuk 3.

*Rb 's-Hertogenbosch: LJN: BP8553*

Uit een uitspraak van de rechtbank ’s-Hertogenbosch is gebleken dat de Wet MBVEO ook strafvorderlijk geen succes is. De rechter heeft per onmiddellijk een gedragsaanwijzing van de officier op basis van artikel 509hh Sv beëindigd.

De Wet MBVEO stelt een aantal voorwaarden aan het opleggen van een gedragsaanwijzing. Een van de eisen is dat tegen de betrokkene ‘ernstige bezwaren’ bestaan. De verdachte in deze zaak gaat, zou zich schuldig hebben gemaakt aan het misdrijf openlijke geweldpleging (artikel 141 Sr) of/en het misdrijf mishandeling (artikel 300 Sr). De officier slaagt er geenszins in de ernstige bezwaren te onderbouwen, omdat de rechter niet over het proces-verbaal beschikt.

Blijkbaar heeft de wetgever de snelheid waarmee het OM kan reageren op zulke zware delicten, tamelijk overschat. Het lijkt erop dat de stapeling van eisen waaraan voldaan moet zijn, voor het opleggen van een gedragsaanwijzing, te groot is. Hierdoor is het niet goed voorstelbaar dat het instrument in de toekomst kan worden toegepast. De hoeveelheid werk die wordt verbonden aan de toepassing van de gedragsaanwijzing zorgt ervoor dat het instrument praktisch niet bruikbaar zal zijn.[[68]](#footnote-68)

**H5 Zijn er bruikbare wetgevingselementen in andere Europese landen, die bij de totstandkoming van de Wet MBVEO geen aandacht hebben gehad?**

Om een goede vergelijking te maken met andere Europese landen heb ik gekozen voor het land waar voetbal ooit begonnen is: Engeland. De Engelse Voetbalwet staat erom bekend dat die de autoriteiten in staat stelt om voetbalvandalisme adequaat te bestrijden. De vraag is echter of dit het geval is en of er wel degelijk wetgevingselementen zijn die bruikbaar zijn voor Nederland. In paragraaf 1 behandel ik de Engelse wetgeving. Paragraaf 2 staat in het teken van de belangrijkste verschillen tussen Nederland en Engeland. In de derde paragraaf bekijk ik welke elementen voor Nederland bruikbaar zijn bij de bestrijding van voetbalvandalisme.

**§5.1 Engelse wetgeving**

Om een goede vergelijking te maken met andere Europese landen heb ik gekozen voor het land waar voetbal ooit begonnen is: Engeland. In deze paragraaf zal ik een blik werpen op de Engelse Voetbalwet.

De Engelse voetbalwetgeving bestaat niet uit één voetbalwet, maar uit verschillende wetten die deels specifiek voor voetbalwedstrijden zijn ontwikkeld. Zo zijn er The Sporting Events of Alcohol Act 1985, The Football Offences Act 1999, Football Spectators Act en The Football Disorder Act 2000. Daarnaast is er algemene wetgeving waarin openbare orde verstorend gedrag bij voetbalwedstrijden strafbaar is gesteld, zoals The Public Order Act 1986. Kort gezegd stelt de Engelse wetgeving vele gedragingen die in relatie staan tot voetbal, strafbaar en geeft zij de rechter de mogelijkheid een zo genoemde banning order (stadionverbod) op te leggen. Gedragingen zoals objecten op het veld gooien zonder toestemming en dronken en/of in bezit van alcohol met de trein naar een voetbalwedstrijd reizen zijn in Engeland verboden.

De sfeer rond het Engelse voetbal is het laatste decennium sterk verbeterd en het aantal arrestaties rond voetbalwedstrijden is fors gedaald. De inbreng van de Engelse wetgever is daarbij erg belangrijk geweest. Met vallen en opstaan zijn effectieve straf- en civielrechtelijke maatregelen tot stand gebracht die groepen en individuele supporters weerhouden van voetbalgerelateerd geweld.[[69]](#footnote-69)

**§5.2 Verschillen tussen Nederland en Engeland**

Hoewel de Engelse Voetbalwet als voorbeeld diende voor de Wet MBVEO zijn er wel degelijk grote verschillen. Hieronder zal ik de belangrijkste verschillen benoemen.

*Internationaal stadionverbod door rechter*

Een ander belangrijk verschil is dat de Engelse wetgever dicteert wanneer de civiele of de strafrechter verplicht is een (internationaal) stadionverbod op te leggen. Doet hij dat niet, dan moet de rechter een uitgebreide motivatie geven.

*Zwaardere straffen*

De straffen zijn in Engeland veel zwaarder dan in Nederland en de uitvoering ervan is zonder pardon. Er kan een landelijk stadionverbod, een contact- c.q. omgevingsverbod voor alles dat met voetbal met maken heeft en daarnaast nog een uitreisverbod voor het buitenland. De Wet MBVEO is een stuk milder. 3 maanden tot 1 jaar als maximum strafeis voor het overtreden van het stadion- of omgevingsverbod. Naast het bestaande stadionverbod kan gescheiden een omgevings- en/of contactverbod opgelegd worden. De maximumstraf voor hooliganisme in Engeland is een stadionverbod van maximaal tien jaar, hier is het maximaal een jaar. Incidenten tot een etmaal voor en na de wedstrijd worden er gezien als voetbalgeweld. In Engeland telt zelfs mee, als je buiten het voetbalstadion met justitie in aanraking bent geweest. De rechter is verplicht tot wel tien jaar terug te kijken in het leven van de verdachte.

*Inperking rechten*

Een belangrijk verschil is dat de Engelse wetgeving veel meer inperking van rechten en sanctionering toelaat op mensen die dat verdienen. Zo mogen paspoorten worden ingenomen als het nationale team van Engeland uitspeelt. Als iemand over de schreef gaat in relatie tot de Voetbalwet, dan levert dat een strafbaar feit op. Gebeurt dat vaker, dan wordt het een veelpleger en kunnen stevige maatregelen tegen die persoon worden genomen. In Nederland wordt de impact die een maatregel heeft op iemands privacy belangrijker geacht. Een rechter in Nederland zal er dus moeite mee hebben dezelfde sancties op te leggen als in Engeland als het om voetbalgeweld gaat.

*Football Licensing Authority*

Ook is er in Engeland een Football Licensing Authority, een onafhankelijk centraal orgaan dat beoordeelt of het totale safety and security concept in orde is. Van alles wordt gecontroleerd; de inrichting, het veiligheidsconcept, de contacten met de politie en het lokale gezag enzovoorts. Dat werkt veel beter dan wanneer partijen dat zelf moeten beoordelen, want dan spelen ook andere belangen. Een voetbalclub, de burgemeester en de nationale voetbalbond hebben allemaal hun eigen belangen. Daarom hebben ze in Engeland een onafhankelijke instelling, die kijkt naar zaken als het beveiligingspersoneel, het videosysteem en of de verantwoordelijkheden duidelijk zijn. De Licensing Authority beslist of een voetballicentie wordt afgegeven. Heel objectief worden zo alle tegengestelde belangen en gevoelens uitgeschakeld.[[70]](#footnote-70)

*Football Banning Orders Authority*

De Football Banning Orders Authority (hierna: FBOA) is de bevoegde instantie die toeziet op de uitvoering van de rechterlijke uitspraken. Zij bepaalt ook welke invulling in een specifiek geval moet worden gegeven aan een banning order. Zij houdt een bestand bij van alle personen die een zodanig verbod hebben opgelegd gekregen. De FBOA is een onderdeel van de National Criminal Intelligence Service.

**§5.3 Bruikbare elementen**

De Britse voetbalwet is niet zaligmakend. De verregaande juridische bevoegdheden komen met name tot uiting rond de belangrijkste internationale toernooien. Op dit moment zijn dergelijke bevoegdheden in Nederland nog overbodig, aangezien rond uitwedstrijden van het Nederlands elftal relatief weinig incidenten plaatsvinden. Nederland kan zich volgens mij beter eerst richten op de handhaving in de nationale competities. Mocht in de komende jaren toch blijken dat de wet tekortschiet, of dat er in het buitenland rellen plaatsvinden, dan kan de Nederlandse wetgever ervoor kiezen om alsnog wijzigingen aan te brengen in de Wet MBVEO. Hieronder benoem ik de elementen, waarvan ik denk dat ze in de toekomst bruikbaar kunnen zijn voor Nederland.

De kracht van het Britse voetbalvandalismebeleid ligt niet alleen in de juridische sfeer, maar vooral in de implementatie van het beleid. Zo vindt er een goede samenwerking plaats tussen de overheid, voetbalclubs, supportersorganen en antiracismeorganisaties. De Engelse situatie bewijst dat de aanpak van voetbalvandalisme en de organisatie van voetbalwedstrijden een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van overheid en organisator. De ervaringen in Engeland laten zien dat overheid en voetbalclubs allebei hun verantwoordelijkheid moeten durven nemen.[[71]](#footnote-71)

*Banning order*

De Engelse wetgeving kent op dit moment twee soorten banning orders: een strafrechtelijk verbod dat na een strafrechtelijke veroordeling wordt opgelegd en een civielrechtelijk verbod dat op verzoek van de politie wordt opgelegd. De politie kan voorafgaand aan een verzoek aan de civiele rechter om een verbod, iemand in voorlopige hechtenis nemen. Een stadionverbod geldt zowel voor nationale als internationale voetbalwedstrijden.

*Banning order na veroordeling*

Indien een ban nieuwe ordeverstoring en nieuw geweld in het kader van een voetbalwedstrijd kan voorkomen, moet de rechter de ban na een veroordeling voor een aan voetbal gerelateerd delict opleggen. Indien de rechter van oordeel is dat er geen gronden zijn om te veronderstellen dat een banning order nieuw geweld en nieuwe ordeverstoring zal voorkomen en de rechter dus geen ban oplegt, dient hij dit te motiveren. Een banning order betekent een verbod op het betreden van elk terrein met het doel een voetbalwedstrijd bij te wonen. Daarnaast geldt er een meldingsplicht en kan de plicht tot het inleveren van het paspoort gedurende de periode dat er in het buitenland een voetbalwedstrijd wordt gespeeld, worden opgelegd. De rechter kan bijkomende voorwaarden stellen die te maken hebben met de persoon voor wie de ban bestemd is. Indien de banning order naast een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf is opgelegd, geldt de ban minimaal zes en maximaal tien jaar. Indien er geen vrijheidsstraf is opgelegd, geldt de ban minimaal drie en maximaal vijf jaar.

*Banning order op verzoek van de politie*

De civiele rechter kan in een civiele procedure een ban opleggen, indien een persoon heeft bijgedragen aan geweld of ordeverstoring en er gegronde redenen zijn om te geloven dat met een banning order nieuwe ordeverstoring en geweld zullen worden voorkomen. Het geweld en/of de ordeverstoring waarvan sprake moet zijn, behoeft niet in het kader van voetbal te hebben plaatsgevonden. De rechter mag bij zijn beoordeling gedragingen tot tien jaar terug meenemen.

De civiele procedure voor een banning order moet vooraf worden gegaan door een verzoekschrift van de politie. De civielrechtelijke ban geldt minimaal twee en maximaal drie jaar. Indien er nog geen ban is opgelegd en de politie een verzoek om een banning order wil indienen, kan zij een persoon het bevel geven binnen vierentwintig uur voor de civiele rechter te verschijnen en zich in de tussentijd niet buiten Engeland te begeven. De politie mag het bevel alleen geven met toestemming van de inspecteur en indien er gegronde redenen zijn om te vermoeden dat een persoon bijdraagt aan geweld en ordeverstoring en een banning order nieuw geweld en nieuwe ordeverstoring kan voorkomen. Het bevel kan alleen worden gegeven gedurende de periode dat er buiten Engeland een voetbalwedstrijd wordt gespeeld.[[72]](#footnote-72)

Bovenstaande elementen van het Engelse voetbalvandalismebeleid zouden in de toekomst ook in Nederland effect kunnen hebben. De Engelse autoriteiten hebben veel geïnvesteerd in het verzamelen en vastleggen van inlichtingen en bewijsmateriaal. De praktische haalbaarheid voor Nederland hangt grotendeels af van de politieke en bestuurlijke prioriteit die het voetbalvandalisme krijgt toebedeeld. Het professionaliseren en uitbreiden van de inlichtingencapaciteit zal extra inspanningen vergen. Met de huidige politiecapaciteit kan dit niet worden gerealiseerd. In de toekomst moet gekeken worden of dit haalbaar is.

**Conclusie**

De voorgaande hoofdstukken heb ik de Wet MBVEO geanalyseerd. Daarbij ben ik ingegaan op de beweegreden voor invoering van de wet en de nieuwe bevoegdheden en maatregelen uit de wet. Daarnaast zijn zaken als proportionaliteit, subsidiariteit en de praktijkervaringen aan bod gekomen. Tot slot heb ik een vergelijking gemaakt met de Engelse wetgeving. In dit hoofdstuk zal ik conclusies trekken en kijken in hoeverre ik mijn doelstelling heb bereikt.

Er was duidelijk behoefte aan een wet die het mogelijk maakt om voetbalvandalisme en ernstige overlast aan te pakken. De aanleiding voor de invoering is heel helder. De afgelopen jaren is de overlast in wijken en bij evenementen toegenomen. Daarnaast hebben de rellen in Nancy ervoor gezorgd dat de invoering in een stroomversnelling kwam. Er was behoefte aan bevoegdheden en maatregelen die preventief in kunnen worden gezet, als de openbare orde herhaaldelijk dreigt te worden verstoord.

De nieuwe bevoegdheden van de burgemeester en de officier van justitie zijn een aanvulling op het bestaande instrumentarium. Zowel gemeenten als het OM kunnen vanaf 1 september 2010 hardere maatregelen treffen tegen overlast in de openbare orde. Bij het inzetten van de maatregelen dienen zij rekening te houden met de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. De straf moet in goede verhouding staan tot de overtreding en er mag niet meteen naar het zwaarst mogelijke middel worden gegrepen.

De reacties uit de praktijk over de Wet MBVEO zijn gematigd positief. Volgens de gemeente Breda zijn er een aantal positieve punten, zoals meldingsplicht en langere gebiedsverboden. Toch zitten er volgens hen nog een aantal haken en ogen aan de wet. Zo kan er niet snel worden opgetreden en is er bij het gebiedsverbod rondom stadions geen rekening gehouden met het feit dat er slecht een keer per twee weken een wedstrijd plaatsvindt. Met name de hoeveelheid aan eisen waaraan een dossier moet voldoen, zorgt ervoor dat burgemeesters worden ontmoedigd om hun nieuwe bevoegdheden in te zetten. De gemeente Breda verwacht dan ook niet dat de wet op grote schaal zal worden toegepast.

Na bestudering van de Engelse wetgeving kan worden geconcludeerd dat er veel verschillen zijn met de Wet MBVEO. De ‘voorbeeldwet’ voor de Nederlandse overheid is slecht deels gebruikt. Een belangrijk verschil is dat de Engelse wetgever dicteert wanneer de civiele of de strafrechter verplicht is een (internationaal) stadionverbod op te leggen. Doet hij dat niet, dan moet de rechter een uitgebreide motivatie geven. Een ander verschil is dat de straffen in Engeland veel zwaarder zijn dan in Nederland en de uitvoering ervan zonder pardon is. Tot slot laat de Engelse wetgeving veel meer inperking van rechten en sanctionering toe. Zo mag er bijvoorbeeld in bepaalde situaties een paspoort worden ingenomen.

Al met al kan er geconcludeerd worden dat de Wet MBVEO deels voldoet aan de verwachtingen. Men wilde een nieuwe wet, waarmee voetbalvandalisme en ernstige overlast kan worden aangepakt. Deze wet is er gekomen en er zijn nieuwe maatregelen en bevoegdheden in het leven geroepen. Hierdoor hebben burgemeesters en officieren van justitie meer handvaten gekregen om de openbare orde te kunnen handhaven. De nieuwe bevoegdheden zijn in beginsel een waardevolle aanvulling op het langer bestaande instrumentarium. De praktijk wijst echter uit dat de uitvoering van de wet niet zonder slag of stoot gaat. Uit jurisprudentie (zie §4.4) is gebleken dat de toepassingsvoorwaarden van de bevoegdheden vooralsnog te streng zijn. De opeenstapeling van eisen waaraan voldaan moet zijn lijkt te groot, om effectief te kunnen optreden tegen overlastgevers en hooligans. Om effectief en doeltreffend op te kunnen treden zullen de burgemeesters en officieren van justitie hun bevelen, op basis van dossiers, erg goed moeten motiveren om de rechter te kunnen overtuigen.

Ik ben net als vele anderen ook gematigd positief over de wet. Er zitten goede elementen in, zoals de meldingsplicht. Hiermee wordt gegarandeerd dat de overlastgever niet in staat is om op bepaalde tijdstippen de openbare te verstoren. In dit verband is het ook mogelijk om een stadionverbod te koppelen aan een meldingsplicht. Dit zorgt ervoor dat er effectief kan worden gehandhaafd. Ten slotte is het feit dat 12-minners kunnen worden aangepakt positief te noemen. Dit is binnen het huidige strafrecht niet altijd mogelijk.

Naast de positieve punten zijn er toch nog een aantal zaken waar ik mij over verbaasd heb. Zo zet ik mijn vraagtekens bij de toepassingsvoorwaarden van de wet. Als ik kijk naar alle eisen waaraan een dossier en een beschikking aan moet voldoen, dan vraag ik mij af of dit in de praktijk wel haalbaar is. Natuurlijk zijn er tal van voorbeelden te noemen waarbij de Wet MBVEO nuttig is geweest. De problemen ontstaan, zoals hierboven aangegeven, zodra de overlastgever naar de rechter stapt.

Een definitief oordeel over de effectiviteit en doeltreffendheid van de Wet MBVEO kan ik nog niet vellen. Hiervoor is de wet nog te kort van kracht en zijn er nog onvoldoende cijfers openbaar. Deze cijfers worden op dit moment nog niet geopenbaard. In juni 2011 zal door de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid een eerste beeld worden opgeleverd over hoe de wet in de praktijk wordt toegepast.

Ik heb mijn doelstelling grotendeels heb bereikt. Dit rapport geeft voor gemeenten en het OM inzicht in de effectiviteit en doeltreffendheid van de Wet MBVEO. Zo heb ik gekeken naar wat de bevoegdheden en maatregelen inhouden en wat ze toevoegen. Daarnaast heb ik de aan de hand van artikelen uit de media, een interview en jurisprudentie een blik geworpen op de beroepspraktijk. Hierbij heb ik beschreven hoe gemeenten tegen de wet aankijken en hoe deze in de praktijk wordt toegepast. Tot slot heb ik de vergelijking met Engeland gemaakt. Door de deelvragen te behandelen heb ik uiteindelijk een conclusie kunnen trekken en de hoofdvraag kunnen beantwoorden. De toekomst zal uitwijzen hoe de Wet MBVEO zich verder ontwikkelt en of er eventueel nieuwe wetten of bevoegdheden komen op dit gebied.

**Aanbevelingen**

Naar aanleiding van de conclusies die ik in het voorgaande hoofdstuk heb getrokken, zal ik nu een aantal aanbevelingen doen. Dit zijn zaken waarvan ik denk dat er ruimte voor verbetering in zit.

* Alle betrokken partijen zullen goed moeten gaan samenwerken. Met name op het gebied van de bestrijding van voetbalvandalisme zullen de officieren van justitie en de KNVB hun samenwerking moeten intensiveren. Door de handen ineen te slaan, kunnen maatregelen van de KNVB sterk aan effectiviteit winnen. Dit kan bijvoorbeeld bij de koppeling van een meldingsplicht aan een civielrechtelijk stadionverbod. De Engelse situatie bewijst dat de aanpak van voetbalvandalisme en de organisatie van voetbalwedstrijden een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van overheid en organisator.
* Gemeenten in Nederland en het OM zullen hun persoonlijke dossiers erg goed bij moeten houden en hun besluiten erg goed moeten motiveren. De rechter baseert zijn beslissing op het aangeleverde dossier en de motivering van het besluit.
* De Nederlandse wetgever zal de toepassingsvoorwaarden van de bevoegdheden uit de Wet MBVEO moeten versoepelen. Met een wetswijziging kan het mogelijk gemaakt worden om in de praktijk daadkrachtig op te kunnen treden. Uit jurisprudentie is gebleken dat de opeenstapeling van eisen vooralsnog te groot is om overlastgevers effectief en doeltreffend aan te kunnen pakken.
* De Nederlandse wetgever zou er goed aan doen om de meldingsplicht zodanig aan te passen dat de effecten de nationale grenzen kunnen overschrijden. De banning order uit Engeland kan als goed voorbeeld dienen om deze leemte in de Wet MBVEO op te vullen. Hiermee kan worden voorkomen dat hooligans bij uitwedstrijden in het buitenland gaan rellen.
* De strafrechter doet er in het geval van hooligans verstandig aan om een proeftijd aan de meldingsplicht te koppelen. Hierdoor kan aan de dringende wens van de BVO’s worden voldaan. De Wet MBVEO zelf kan hooligans niet of nauwelijks beletten om af te reizen naar uitwedstrijden in het buitenland.
* Er moet een nieuwe wet komen die ervoor zorgt dat rechters in Nederland de bevoegdheid krijgen om agressieve of criminele overlastgevers een gebiedsverbod, contactverbod en/of meldplicht op te leggen. Staatssecretaris Teeven heeft hiervoor al een wetsvoorstel ingediend bij de Tweede Kamer. Dit voorstel wordt momenteel behandeld in de Tweede Kamer. Groot voordeel van de nieuwe wet is dat de maatregel direct kan ingaan. Nu geldt een contactverbod pas nadat de verdachte in hoger beroep is veroordeeld. Door de nieuwe wet hoeft het slachtoffer niet meer zo lang te wachten en geldt het verbod veel eerder.

**Bronnenlijst**

**Boeken**

Michiels, F.C.M.A., *Hoofdzaken van het bestuursrecht*,Deventer: Kluwer 2009.

Nieuwenhuis, A.J. e.a., *Proportionaliteit in het publiekrecht,* Deventer: Kluwer 2005.

Spaaij, R.F.J., *Hooligans, fans en fanatisme*,Amsterdam: Amsterdam University Press 2008.

**Artikelen**

Brouwer, J.G. & Schilder A.E., ‘De Voetbalwet - ongekende mogelijkheden’, *Tijdschrift voor Sport &*

*Recht* 2009.

Brouwer, J.G. & Schilder A.E., ‘Een gemiste kans ’, *Nederlands Juristenblad*, 2010, 1273, p. 1601.

Brouwer, J.G. & Schilder A.E., ‘Naar een voetbalverordening’, *Nederlands Juristenblad* 2010.

Terwiel, C.E., ‘We missen 191 doden’, *Het* *Tijdschrift voor de Politie 2008*, jrg. 70, nr. 1-2, pp. 27-29.

Verstappen, J.M.P., ‘De Voetbalwet: een buitenspelval voor voetbalvandalisten?’, *Hart voor Roda*

2010.

**Websites**

ANP, ‘Feyenoord, Ajax en KNVB positief over Voetbalwet’, *NUSport.nl* 2010,

<www.nusport.nl/eredivisie/2286310/feyenoord-ajax-en-knvb-positief-voetbalwet.html>.

ANP, ‘Voetbalwet leidt tot aanhoudingen opruiers’, *NU.nl* 2010,

<www.nu.nl/binnenland/2357651/voetbalwet-leidt-aanhoudingen-opruiers.html>.

‘Burgemeester: voetbalwet moet zwervers weren’, *De Telegraaf* 2010,

<www.telegraaf.nl/binnenland/7847022/\_\_\_Voetbalwet\_moet\_zwervers\_weren\_\_\_.html>.

Brouwer, J.G. & Schilder, A.E., ‘Commentaar op bestuursrechtelijk vonnis over Voetbalwet’, *Centrum*

*voor Openbare Orde en Veiligheid* 2011, <www.openbareorde.nl/actualiteiten/commentaar-op-

bestuursrechtelijk-vonnis-over-voetbalwet/>.

Brouwer, J.G., ‘Voetbalwet ook strafvorderlijk geen succes’, *Centrum voor Openbare Orde en*

*Veiligheid* 2011, <www.openbareorde.nl/actualiteiten/voetbalwet-ook-strafvorderlijk-geen-succes-2/>.

Cornelisse, L., ‘Voetbalwet stuit op scepsis’, *Binnenlands Bestuur* 2010,

<www.binnenlandsbestuur.nl/voetbalwet-stuit-op-scepsis.203607.lynkx>

Gemeente Den Haag, ‘Groepsverbod voor zes hooligans rond ADO - Ajax, *DenHaag.nl* 2011,

<www.denhaag.nl/home/bewoners/to/Groepsverbod-voor-zes-hooligans-rond-ADO-Ajax.htm>.

Hoogstad, M. & Rosenberg, E., ‘Aboutaleb: voetbalwet is te beperkt’, *NRC Handelsblad* 2010,

<www.nrc.nl/binnenland/article2605553.ece/Aboutaleb\_Voetbalwet\_is\_te\_beperkt>

Jungmann, B., ‘Handhaven voetbalwet wordt verdomd moeilijk’, *De Volkskrant* 2010,

<www.volkskrant.nl/vk/nl/2664/Nieuws/article/detail/981473/2010/06/28/Handhaven-voetbalwet-wordt-

lsquo-verdomd-moeilijk-rsquo.dhtml>.

Koninklijke Nederlandse Voetbalbond, Toelichting op stadionverbod en geldboete, Zeist 2010,

<www.knvb.nl/watdoenwe/organiseren/stadionverboden/toelichting>.

Misérus, M., ‘Vijf vragen over de nieuwe Voetbalwet’, *De Volkskrant* 2009,

<www.volkskrant.nl/sport/article1161882.ece/Vijf\_vragen\_over\_de\_nieuwe\_Voetbalwet>.

‘Nijmegen zet als eerste voetbalwet in’, *Binnenlands Bestuur* 2010,

<www.binnenlandsbestuur.nl/nijmegen-zet-als-eerste-voetbalwet-in.353431.lynkx>.

Spaaij, R.F.J., ‘Het succes van de Britse voetbalwet: kanttekeningen en best practices’, *Website voor*

*de Politie* 2005, <www.websitevoordepolitie.nl/archief/het-succes-van-de-britse-voetbalwet-

kanttekeningen-en-best-practices-210.html>.

Van der Kloor, R., ‘Wolfsen wil voetbalwet toepassen in probleemwijk’, *Elsevier,* Amsterdam: Uitgever

Elsevier 2011, <www.elsevier.nl/web/Nieuws/Politiek/293782/Wolfsen-wil-voetbalwet-toepassen-in-

probleemwijk.htm>.

‘Voetbalwet voor het eerst in Utrecht gebruikt’, *Binnenlands Bestuur* 2011,

<www.binnenlandsbestuur.nl/Home/all/voetbalwet-voor-het-eerst-in-utrecht-gebruikt.1008038.lynkx>.

**Jurisprudentie**

Rechtbank Amsterdam 18 februari 2011, *LJN* BP5057.

Rechtbank ’s-Hertogenbosch 25 februari 2011, *LJN* BP8553.

**Overigen**

Algemeen Dagblad, ‘Vóór Feyenoord. Tegen geweld. A.u.b. een Voetbalwet’, 6 december 2006.

Beleidsregel aanpak overlast gemeente Rotterdam 2010.

Dossier Kamerstukken Wetsvoorstel Maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast,

31467, A.

Kamerstuk Eerste Kamer vergaderjaar 2009-2010, 31467, E.

Kamerstuk Tweede Kamer 2002, 25232, nr. 32.

Interview met adviseur Openbare Orde en Veiligheid gemeente Breda, mevrouw Nijs-Oonincx,

mei 2011.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *‘Handreiking Wet maatregelen bestrijding*

*voetbalvandalisme en ernstige overlast’,* september 2010.

Tweede Kamer vergaderjaar 2007-2008, Memorie van toelicht, 31467, nr.3.

**Bijlage 1 Lijst van afkortingen**

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

APV Algemene Plaatselijke Verordening

Awb Algemene wet bestuursrecht

BVO Betaal Voetbal Organisatie

EHRM Europees Hof voor de Rechten van de Mens

EVRM Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden

FBOA Football Banning Orders Authority

KNVB Koninklijk Nederlands Voetbalbond

NPB Nederlandse Politiebond

OM Openbaar Ministerie

Sr Wetboek van Strafrecht

Sv Wetboek van Strafvordering

Wet MBVEO Wet Maatregelen Bestrijding Voetbalvandalisme en Ernstige Overlast

**Bijlage 2 Nieuwe wetsartikelen**

**Artikel 172a Gemeentewet**

1. Onverminderd artikel 172, derde lid, en hetgeen bij gemeentelijke verordening is bepaald omtrent de bevoegdheid van de burgemeester om bevelen te geven ter handhaving van de openbare orde, kan de burgemeester aan een persoon die herhaaldelijk individueel of groepsgewijs de openbare orde heeft verstoord of bij groepsgewijze verstoring van de openbare orde een leidende rol heeft gehad, bij ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde een bevel geven:

a. 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;

b. 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; of

c. zich op bepaalde tijdstippen te melden op bepaalde plaatsen, al dan niet in een andere gemeente.

2. Een bevel zich te melden in een andere gemeente, wordt slechts gegeven in overeenstemming met de burgemeester van die gemeente.

3. Indien de officier van justitie een persoon als bedoeld in het eerste lid een gedragsaanwijzing heeft gegeven als bedoeld in artikel 509hh, tweede lid, onderdeel a, van het Wetboek van Strafvordering, geeft de burgemeester aan deze persoon niet een bevel als bedoeld in het eerste lid, onder a of b, voor hetzelfde gebied.

4. Het bevel geldt voor een door de burgemeester vast te stellen periode van ten hoogste drie maanden. Het bevel kan ten hoogste driemaal worden verlengd met een door de burgemeester vast te stellen periode van telkens ten hoogste drie maanden.

5. Op grond van nieuwe feiten of omstandigheden kan de burgemeester het bevel wijzigen ten nadele van betrokkene.

6. De burgemeester kan op aanvraag tijdelijk ontheffing verlenen van de verboden of geboden die voortvloeien uit het bevel, dan wel van een of meer onderdelen daarvan. Aan de ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden.

7. Indien nieuwe feiten of omstandigheden daartoe aanleiding geven, wijzigt de burgemeester het bevel ten gunste van betrokkene. Het bevel wordt ingetrokken zodra het niet langer nodig is ter voorkoming van verdere verstoringen van de openbare orde.

**Artikel 172b Gemeentewet**

1. De burgemeester kan aan een persoon die het gezag uitoefent over een minderjarige die herhaaldelijk groepsgewijs de openbare orde heeft verstoord en de leeftijd van twaalf jaren nog niet heeft bereikt, bij ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde een bevel geven zorg te dragen:

a. dat de minderjarige zich niet bevindt 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, tenzij de minderjarige wordt begeleid door een persoon die het gezag over hem uitoefent of door een andere meerderjarige als bedoeld in het derde lid; of

b. dat de minderjarige zich op bepaalde dagen gedurende een aangegeven tijdvak tussen 8 uur ’s avonds en 6 uur ’s ochtends niet bevindt op voor het publiek toegankelijke plaatsen, tenzij de minderjarige wordt begeleid door een persoon die het gezag over hem uitoefent of door een andere meerderjarige als bedoeld in het derde lid.

2. Het bevel geldt voor een door de burgemeester vast te stellen periode van ten hoogste drie maanden.

3. De burgemeester kan voor de toepassing van het eerste lid ten hoogste twee andere meerderjarigen naast de persoon of personen die het gezag uitoefenen over een minderjarige aanwijzen ter begeleiding van de minderjarige.

4. Artikel 172a, vijfde, zesde en zevende lid, is van overeenkomstige toepassing.

**Artikel 509hh Sv**

[1.](http://lexius.nl/wetboek-van-strafvordering/artikel509hh/lid1%22%20%5Co%20%22) De officier van justitie is bevoegd de verdachte tegen wie ernstige bezwaren bestaan een gedragsaanwijzing te geven in geval van verdenking van een strafbaar feit:

[**a.**](http://lexius.nl/wetboek-van-strafvordering/artikel509hh/lid1/onderdeela) waardoor de openbare orde, gelet op de aard van het strafbare feit of de samenhang met andere strafbare feiten, dan wel de wijze waarop het strafbare feit is gepleegd, ernstig is verstoord, en waarbij grote vrees voor herhaling bestaat, dan wel

[**b.**](http://lexius.nl/wetboek-van-strafvordering/artikel509hh/lid1/onderdeelb) in verband waarmee vrees bestaat voor ernstig belastend gedrag van de verdachte jegens personen, dan wel

[**c.**](http://lexius.nl/wetboek-van-strafvordering/artikel509hh/lid1/onderdeelc) in verband waarmee vrees bestaat voor gedrag van de verdachte dat herhaald gevaar voor goederen oplevert.

[2.](http://lexius.nl/wetboek-van-strafvordering/artikel509hh/lid2%22%20%5Co%20%22) De gedragsaanwijzing kan inhouden dat de verdachte wordt bevolen:

[**a.**](http://lexius.nl/wetboek-van-strafvordering/artikel509hh/lid2/onderdeela) zich niet op te houden in een bepaald gebied,

[**b.**](http://lexius.nl/wetboek-van-strafvordering/artikel509hh/lid2/onderdeelb) zich te onthouden van contact met een bepaalde persoon of bepaalde personen,

[**c.**](http://lexius.nl/wetboek-van-strafvordering/artikel509hh/lid2/onderdeelc) zich op bepaalde tijdstippen te melden bij de daartoe aangewezen opsporingsambtenaar,

[**d.**](http://lexius.nl/wetboek-van-strafvordering/artikel509hh/lid2/onderdeeld) zich te doen begeleiden bij hulpverlening die van invloed kan zijn op het plegen van strafbare feiten door de verdachte.

[3.](http://lexius.nl/wetboek-van-strafvordering/artikel509hh/lid3%22%20%5Co%20%22) De gedragsaanwijzing wordt schriftelijk aan de verdachte bekend gemaakt, onder vermelding van de datum van ingang en de periode gedurende welke de gedragsaanwijzing van kracht blijft, alsmede de redenen die tot de gedragsaanwijzing hebben geleid.

[4.](http://lexius.nl/wetboek-van-strafvordering/artikel509hh/lid4%22%20%5Co%20%22) De gedragsaanwijzing blijft maximaal 90 dagen van kracht dan wel, indien dit een kortere periode betreft, totdat het ter zake van het strafbare feit gewezen vonnis onherroepelijk is geworden. Wordt niet tijdig een onherroepelijk vonnis verkregen, dan kan de gedragsaanwijzing maximaal drie keer worden verlengd met een periode van maximaal 90 dagen. Verlenging is niet mogelijk indien tegen de verdachte geen vervolging is ingesteld. De rechter voor wie de verdachte gedagvaard is te verschijnen, kan de gedragsaanwijzing wijzigen. De rechter kan de gedragsaanwijzing opheffen indien hij van oordeel is dat niet of niet langer wordt voldaan aan de in het eerste lid gestelde voorwaarden voor het geven van de gedragsaanwijzing.

[5.](http://lexius.nl/wetboek-van-strafvordering/artikel509hh/lid5%22%20%5Co%20%22) De verdachte kan tegen de gedragsaanwijzing en een verlenging daarvan in beroep komen bij de rechtbank, die zo spoedig mogelijk beslist. De verdachte kan zich door een raadsman laten bijstaan.

[6.](http://lexius.nl/wetboek-van-strafvordering/artikel509hh/lid6%22%20%5Co%20%22) De officier van justitie wijzigt de gedragsaanwijzing of trekt die in indien nieuwe feiten of omstandigheden daartoe aanleiding geven.

**[Artikel 141a Sr](http://lexius.nl/wetboek-van-strafrecht/artikel141a%22%20%5Co%20%22Bekijk%20Artikel%20141a%20van%20Wetboek%20van%20Strafrecht)**

Hij die opzettelijk gelegenheid, middelen of inlichtingen verschaft tot het plegen van geweld tegen personen of goederen wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste drie jaren of een geldboete van de vierde categorie.

**Artikel 184a Sr**

Hij die opzettelijk handelt in strijd met een gedragsaanwijzing, gegeven krachtens [artikel 509hh, eerste lid, onderdeel b, van het Wetboek van Strafvordering](http://lexius.nl/wetboek-van-strafvordering/artikel509hh/), wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie.

**Bijlage 3 Jurisprudentie**

**LJN BP5057**, Rechtbank Amsterdam

Datum uitspraak: 18-02-2010

Rechtsgebied: Bestuursrecht overig

Soort procedure: Voorlopige voorziening

Zaaknummers: AWB 11/672 GEMWT

Inhoudsindicatie:
Artikel 172a Gemeentewet. 3:2 Awb. "Voetbalwet". De rechter heeft het groepsverbod voorlopig geschorst, omdat het politierapport te weinig informatie bevat over de precieze rol van de supporter bij de ordeverstoringen. Dat hij tot een groep behoort die daar aanwezig was, is niet genoeg. Ook blijkt niet dat de supporter de leider van de groep is. De burgemeester heeft verder niet gemotiveerd waarom alleen deze zwaarste maatregel het gewenste effect heeft en niet voor een minder ingrijpend middel kon worden gekozen.

**Uitspraak**

RECHTBANK AMSTERDAM
Sector Bestuursrecht
zaaknummer: AWB 11/672 GEMWT

uitspraak van de voorzieningenrechter in de zaak tussen

[verzoeker],
wonende te [woonplaats],
verzoeker,
gemachtigde mr. H.C. Meijer,

en

de burgemeester van de gemeente Amsterdam,
verweerder,
gemachtigde mr. J.H. Beestman.

**Procesverloop**
Verzoeker heeft een verzoek ingediend tot het treffen van een voorlopige voorziening. Dit verzoek hangt samen met het door verzoeker ingediende bezwaar tegen het besluit van verweerder van 20 januari 2011.

De voorzieningenrechter heeft het verzoek ter zitting behandeld op 4 februari 2011.
Verzoeker is verschenen, bijgestaan door zijn gemachtigde. Verweerder is vertegenwoordigd door zijn gemachtigde. Aan de zijde van verweerder zijn ook nog verschenen, [persoon 1] (openbare orde en veiligheid) en [persoon 2] (leidinggevende bij politie).

**Overwegingen**
**1. De besluitvorming van verweerder.**
1.1. Verweerder heeft aan verzoeker in het kader van de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (de zogenoemde voetbalwet) bij besluit van
22 januari 2011 een groepsverbod opgelegd. Het groepsverbod geldt voor het gebied rond de Arena en het centrum van Amsterdam op dagen voorafgaand aan de wedstrijden van Ajax en het Nederlands elftal voor de duur van drie maanden. Verweerder heeft daarnaast een meldingsplicht opgelegd voor de wedstrijddagen. Verzoeker moet zich dan een kwartier dan wel een halfuur na aanvang van de wedstrijd melden bij een bureau van de politie aan de Deysselstraat. Verweerder is van mening dat verzoeker in de afgelopen periode structureel overlastgevend en/of strafbaar gedrag heeft vertoond in Amsterdam. Gelet op de gedragingen bestaat bij verweerder de verwachting dat verzoeker zich wederom schuldig zal maken aan overlastgevende en strafbare gedragingen. Verzoeker heeft bezwaar gemaakt tegen het besluit en een verzoek om een voorlopige voorziening ingediend.

**2. Standpunt verzoeker**
2.1. Verzoeker heeft - kort gezegd - aangevoerd dat hij deel uitmaakt van een supportersgroep die wekelijks wedstrijden van Ajax bezoekt, maar dat hij geen deel uitmaakt van de groepsgewijze ordeverstoringen zo daar al sprake van is geweest. Verder heeft verzoeker aangevoerd dat het bevel van de burgemeester niet kan worden gebaseerd op gebeurtenissen van voor de invoering van de voetbalwet en de gebeurtenissen in Hamburg.

**3. Het wettelijk kader.**
3.1. Bij de invoering van de zogenoemde voetbalwet op 1 september 2010 is onder andere de Gemeentewet gewijzigd. Deze wijziging geeft de burgemeester bevoegdheden om maatregelen te treffen ter bestrijding van voetbalvandalisme en ernstige overlast.

Artikel 172a van de Gemeentewet luidt voor zover hier van belang als volgt.

“1. Onverminderd artikel 172, de rde lid, en hetgeen bij gemeentelijke verordening is bepaald omtrent de bevoegdheid van de burgemeester om bevelen te geven ter handhaving van de openbare orde, kan de burgemeester aan een persoon die herhaaldelijk individueel of groepsgewijs de openbare orde heeft verstoord of bij groepsgewijze verstoring van de openbare orde een leidende rol heeft gehad, bij ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde een bevel geven:
a. 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;
b. 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; of
c. zich op bepaalde tijdstippen te melden op bepaalde plaatsen,al dan niet in een andere gemeente.
2. Een bevel zich te melden in een andere gemeente, wordt slechts gegeven in overeenstemming met de burgemeester van die gemeente. (3. … 6. …).”

**4. Beoordeling door de rechter.**
4.1. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 172a Gemeentewet blijkt dat het gebiedsverbod en de meldingsplicht kunnen worden opgelegd indien een persoon herhaaldelijk groepsgewijs de openbare orde heeft verstoord en er ernstige vrees bestaat voor verdere verstoring van de openbare orde. Deze vrees moet aanwijsbaar zijn; dat wil zeggen dat zij moet blijken uit concrete aanwijzingen. Het feit dat deze persoon in het verleden betrokken is geweest bij ernstige ordeverstoringen, kan een dergelijk concrete aanwijzing zijn. (Memorie van Toelichting (kamerstuk 2007-2008, 31467, nr. 3, Tweede Kamer paragraaf 2.3.2)

4.2. Volgens artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) moet een bestuursorgaan bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis vergaren over de relevante feiten en de af te wegen belangen. Verweerder baseert zijn beslissing op een rapportage van de commissaris van politie van 20 januari 2011. In die rapportage staan persoonsgegevens van verzoeker en de gebieden waar hij zich zoal begeeft. Verder staan in die rapportage onder vermelding van BHV-nummers vijf gebeurtenissen die verweerder als overlast heeft aangemerkt. Een aantal van de gebeurtenissen dateert van voor de inwerkingtreding van de voetbalwet.

4.3. Een bestuurlijke maatregel als het onderhavige is er op gericht om betrokken overtreder te laten handelen in overeenstemming met de regels. Wil er een bevoegdheid ontstaan voor verweerder om op te treden, dan moet er sprake zijn van overtreding. De bevoegdheid van de burgemeester als bedoeld in [artikel 172a van de Gemeentewet](http://lexius.nl/gemeentewet) ontstaat pas als een persoon herhaaldelijk individueel of groepsgewijs de openbare orde heeft verstoord. Een duidelijk nieuw element in de wetgeving is het groepsgewijs verstoren van de openbare orde, zonder dat ieders individueel aandeel van de verstoring vaststaat. De Memorie van Toelichting zegt hierover in paragraaf 4.1:
“Het staat evenwel niet vast dat in alle gevallen – dus ook indien er op het moment zelf geen sprake is van een verstoring van de openbare orde of ernstige vrees voor het ontstaan daarvan – met het bestaande instrumentarium vroegtijdig personen uit een groep kunnen worden geweerd van wie op basis van gegevens van de politie en dossiervorming bij de gemeente (zie verder paragraaf 3.1.3) bekend is dat deze zelf structureel overlast veroorzaken of daarbij een leidende rol vervullen. Juist het voorkomen van groepsvorming, onder leiding van deze «trekkers» van wie bekend is dat zij eerder blijk hebben gegeven van een structureel patroon van ordeverstorende gedragingen, is een van de uitgangspunten bij de in dit wetsvoorstel voorgestelde maatregelen. Uit een oogpunt van rechtszekerheid en om buiten enige twijfel te stellen dat dit wettelijk mogelijk is, bevat het wetsvoorstel derhalve – met name ook met het oog op effectieve aanpak van dergelijke gevallen – de uitdrukkelijke bevoegdheid van de burgemeester om in een dergelijke situatie een groepsverbod op te leggen (zie het voorgestelde [artikel 172a, eerste lid onder b, van de Gemeentewet](http://lexius.nl/gemeentewet))”.

4.4. De rechter is van oordeel dat gelet op het rechtszekerheidsbeginsel bij de vraag of er sprake is van herhaaldelijke individueel of groepsgewijze verstoring van de openbare orde alleen die gebeurtenissen kunnen meespelen van na de inwerkingtreding van de voetbalwet. Met andere woorden is de burgemeester bevoegd een groepsverbod op te leggen als twee ordeverstoringen na 1 september 2010 hebben plaatsgevonden.

4.5. In de rapportage van de politiecommissaris staan twee gebeurtenissen van na
1 september 2010 genoemd. Die op de Spaklerweg van 12 oktober 2010 rond de wedstrijd Nederland-Zweden en een gebeurtenis op 8 januari 2011 in Hamburg rondom de wedstrijd HSV-Ajax.
Naar voorlopig oordeel van de rechter kan ook de gebeurtenis in Hamburg een rol spelen bij een bevel van de burgemeester. De door verzoeker opgeworpen bedenkingen of de Amsterdamse politie die destijds de wedstrijd begeleidde wel rechtsmacht toekomt in Hamburg speelt naar voorlopig oordeel geen rol. Het gaat er ten eerste om of voldoende is gedocumenteerd dat verzoeker betrokken is geweest bij groepsgewijze verstoringen van de openbare orde. Niet valt in te zien dat een Amsterdamse politieambtenaar de in Hamburg gedane waarneming in proces-verbaal noteert ter voorbereiding van een besluit vande burgemeester. Ook is het voor een bevel van de burgemeester niet noodzakelijk dat het herhaalde ordeverstorende gedrag in één gemeente plaatsvindt. Vooralsnog is de rechter dan ook van oordeel dat feiten die in het buitenland hebben plaatsgevonden kunnen worden betrokken bij de voorbereiding van het bevel van de burgemeester.

4.6. Naar het oordeel van de rechter is het doorslaggevend of het bevel van de burgemeester is gebaseerd op een gedocumenteerd dossier. In de Memorie van Toelichting paragraaf3.1.3 staat daarover dat het dossier inzicht geeft in:
“• het samenstel van gedragingen respectievelijk de aard van de ordeverstoringen
(blijkens uit meldingen, mutaties, processen-verbaal, signalen
uit de buurt, waarnemingen zoals bekend bij politie, jeugdzorg e.a.)
van de betrokken groep en persoon; (…)
• de vrees voor verdere herhaling van ordeverstorend gedrag;
• een beschrijving van de overlastgevende groep en de voorlopers daarbij en in het bijzonder de persoon tot wie het bevel zich moet richten, incl. een overzicht van de interventies tot dan toe en het effect daarvan; en
• de urgentie van het opleggen van het bevel door de burgemeester.”

4.7. De documentatie bestaat vooralsnog uitsluitend uit de rapportage van de commissaris van politie. Uit die informatie heeft verweerder geconcludeerd dat verzoeker deel uitmaakte van een groep die de orde verstoorde. De rapportage van de commissaris van politie bevat een korte, meer globale samenvatting van supportersgedrag op vijf verschillende wedstrijddagen. Niet duidelijk is wie de waarnemingen heeft verricht. Evenmin beschikt de rechter over de onderliggende stukken zoals mutaties en processen-verbaal. Gelet op de Memorie van Toelichting dienen die stukken nu juist om de gedragingen en de aard van de ordeverstoringen inzichtelijk te maken. In de rapportage vindt de rechter onvoldoende aanknopingspunten voor het opleggen van de maatregel zoals verweerder nu heeft gedaan.
Over de gebeurtenissen bij het Café Alcatraz op 1 november 2009 en 22 januari 2010 staat in de rapportage dat er sprake was van ordeverstoringen maar niets over de aard daarvan. Op basis van de rapportage kan dan ook niet worden gezegd dat verzoeker deel uitmaakte van de groep ordeverstoorders. Ten tijde van de voorvallen bij de wedstrijd Ajax-PAOK zijn er weliswaar ordeverstoringen geweest. Verzoeker ontkent echter dat hij toen bij de groep aanwezig was. In dit licht bezien is de enkele aanwijzing in de rapportage dat verzoeker tot de groep behoorde onvoldoende om dit aannemelijk te maken. Dit geldt evenzo voor de gebeurtenissen in Hamburg. Verzoeker heeft de in de rapportage weergegeven gang van zaken in Hamburg bestreden. Zonder een meer concrete schriftelijke onderbouwing van de deelname van de betrokkene in de groep ordeverstoorders door bijvoorbeeld een weergave van de gang van zaken door de ter plaatse aanwezige politieambtenaar ziet de rechter onvoldoende aanleiding om uit te gaan van de rapportage. De gegeven toelichting ter zitting doet hier aan niet af. Ookbiedt de rapportage onvoldoende aanknopingspunten om er van uit te gaan dat verzoeker de leider van de groep zou zijn. Dit neemt overigens niet weg dat verweerder zijn besluit in de bezwaarfase nog van een voldoende feitelijke grondslag kan voorzien. Daarbij merkt de rechter op dat, anders dan verzoeker heeft gesteld, het niet noodzakelijk is dat verweerder aantoont dat verzoeker ook zèlf de openbare orde heeft verstoord dan wel strafbare feiten zou hebben begaan. Gelet op het bepaalde in artikel 172a Gemeentewet dient voor het opleggen van de maatregel voldoende vast te staan dat verzoeker herhaald deel uit heeft gemaakt van een groep die de openbare orde heeft verstoord.

4.8. Verweerder heeft het groepsverbod gedurende drie maanden voor een relatief groot deel van de gemeente - namelijk het gebied rond de Arena en het centrum - opgelegd met daarbij een meldingsplicht. Daarmee heeft verweerder een van zwaarst mogelijke maatregelen op grond van artikel 172a Gemeentewet getroffen. Een afweging in het bestreden besluit of deze maatregel in verhouding staat met het te bereiken doel heeft verweerder niet gemaakt, evenmin of met een minder ingrijpende maatregel het doel is te bereiken. Ter zitting is gebleken dat verweerder anders dan andere gemeenten nog geen beleid heeft op dit punt.

4.9. Nu twijfel bestaat over de vraag of het besluit berust op een voldoende feitelijke grondslag of het voldoende zorgvuldig is voorbereid in de zin van [artikel 3:2 van de Awb](http://lexius.nl/algemene-wet-bestuursrecht/artikel3%3A2) en het besluit voorts geen kenbare belangenafweging heeft, ziet de rechter aanleiding een voorziening te treffen in die zin dat het besluit zal worden geschorst. Mogelijk kan verweerder in de bezwaarfase het besluit alsnog van een meer overtuigende feitelijke onderbouwing en motivering voorzien. De onzorgvuldigheid in de besluitvorming laat de rechter, alles afwegende, niet voor rekening van verzoeker komen. Het belang van verzoeker weegt in dit geval zwaarder dan het belang van de handhaving van het besluit van verweerder.

4.10. De rechter zal verweerder opdragen het door verzoeker betaalde griffierecht te vergoeden. Voorts zal de rechter verweerder veroordelen in de kosten die verzoeker voor de behandeling van het verzoek redelijkerwijs heeft moeten maken. De voorzieningenrechter begroot deze kosten onder toepassing van [artikel 3 van het Besluit proceskosten bestuursrecht](http://lexius.nl/besluit-proceskosten-bestuursrecht/artikel3) in totaal op € 874,- (1 punt voor het indienen van het verzoekschrift en 1 punt voor het verschijnen ter zitting, tarief per punt € 437,-). Omdat verzoeker heeft geprocedeerd opbasis van een toevoeging, moet verweerder dit bedrag voldoen aan de griffier van de rechtbank.

**Beslissing**
De voorzieningenrechter:

- wijst het verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening toe en schorst het bestreden besluit tot zes weken na de beslissing op bezwaar;
- bepaalt dat verweerder het griffierecht van € 152,- aan verzoeker vergoedt;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van verzoekster tot een bedrag van
€ 874,- te betalen aan de griffier van deze rechtbank.

Deze uitspraak is gedaan door mr. M. de Rooij, voorzieningenrechter,
in tegenwoordigheid van R.E. Toonen, griffier, en in het openbaar
uitgesproken op 18 februari 2011.

de griffier, de voorzieningenrechter,

Tegen deze uitspraak staat geen rechtsmiddel open.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|

|  |  |
| --- | --- |
| **LJN: BP8553**, Rechtbank 's-Hertogenbosch  |  |

 |
| http://zoeken.rechtspraak.nl/Shared/Images/Layout/img_spacer.gif |
|

|  |  |
| --- | --- |
| Datum uitspraak: | 25-02-2011 |
| Datum publicatie: | 22-03-2011 |
| Rechtsgebied: | Straf |
| Soort procedure: | Raadkamer |
| Inhoudsindicatie: | Op grond van artikel 509hh SV. kan de officier van justitie aan een verdachte een gedragsaanwijzing (bijvoorbeeld een gebiedsverbod) opleggen ter beëindiging van ernstige overlast. Hiertegen staat beroep open, waarbij de rechter een eigen afweging moet maken omtrent het bestaan van ernstige bezwaren jegens de verdachte ter zake van het strafbare feit waarvan hij/zij wordt verdacht. |

 |
| http://zoeken.rechtspraak.nl/Shared/Images/Layout/img_spacer.gif |
|  |
|

|  |
| --- |
|  |

 |
| **Uitspraak** |
| Rechtbank 's-Hertogenbosch Sector StrafrechtParketnummer: 01/825458-10 RK-nummer: 11/252Beslissing beroepschrift gedragsaanwijzing ex artikel 509hh van het Wetboek van StrafvorderingDeze beslissing betreft een, blijkens een daarvan opgemaakte akte, op 5 februari 2011 ter griffie van deze rechtbank ingediend beroepschrift als bedoeld in artikel 509hh van het Wetboek van Strafvordering. Het beroepschrift is ingediend[klager]]Geboren te [geboorteplaats] op [geboortedatum] 1991,wonende te [woonplaats], [adres],te dezer zake domicilie kiezende ten kantore van zijn raadsman, [adres]en gericht tegen de hem in de zaak met voormeld parketnummer vanwege de officier van justitie op 23 december 2010 uitgereikte gedragsaanwijzing ter beëindiging van ernstige overlast met ingang van 24 december 2010 voor de duur van 90 dagen.**De inleiding**De rechter heeft kennisgenomen van de betrekkelijke stukken met bovenstaand RK-nummer.Het beroepschrift is behandeld ter openbare raadkamer van 25 februari 2011. Door c.q. namens klager is gepersisteerd bij het beroepschrift. De officier van justitie heeft zich verzet tegen de inwilliging van het beroepschrift. **De beoordeling**De rechter stelt vast dat de rechtbank niet beschikt over het proces-verbaal van de regiopolitie Brabant Zuid-Oost met voormeld parketnummer. De rechter moet op grond van artikel 509hh van het Wetboek van Strafvordering een eigen afweging maken omtrent het bestaan van ernstige bezwaren tegen betrokkene ter zake van overtreding van de artikelen 141 en/of 300 van het Wetboek van Strafrecht. De rechter is van oordeel dat onvoldoende is gebleken van deze ernstige bezwaren tegen betrokkene uit de (voor de rechtbank beschikbare) betrekkelijke stukken met bovenstaand RK-nummer. Derhalve zal de rechter als volgt beslissen.**De beslissing.**De rechter verklaart het beroepschrift gegrond en beëindigt per heden de gedragsaanwijzing inzake [klager] voornoemd.Deze beslissing is gegeven door mr. A.F. van Hoorn, rechter, in tegenwoordigheid van mr. P.G. Grijpstra, griffier,en uitgesproken ter openbare raadkamer in deze rechtbank van 25 februari 2011. |

**Bijlage 4 Interview**

*- Hoe vaak zijn de bevoegdheden uit de Wet MBVEO tot op heden toegepast?*

De bevoegdheden zijn nog niet toegepast in Breda. Wel hebben we vanaf januari 2011 beleidsregels waarmee de burgemeester zijn bevoegdheden uit de wet kan inzetten. Tegelijk met deze beleidsregels zijn nieuwe beleidsregels voor het opleggen van gebiedsverboden in werking getreden. Ook kan sinds eind 2010 aan hooligans een stadionomgevingsverbod worden opgelegd. In Breda hebben we ervoor gekozen om deze bevoegdheden eerst in te zetten en later naar de bevoegdheden uit de Wet MBVEO te grijpen.

*- Zijn er concrete voorbeelden te noemen waarbij de wet is ingezet en zo ja, waren dit soortgelijke gevallen?*

Deze vraag is niet van toepassing. De wet is nog niet ingezet.

*- Hoe verloopt de samenwerking tussen de gemeente, het OM en de politie? Worden de gemaakte afspraken goed nageleefd?*

Bij het opstellen van de beleidsregels is samengewerkt met het OM en de politie. Bijvoorbeeld over de strafbare feiten die zijn opgenomen en procedureafspraken. De daadwerkelijke uitvoering van de beleidsregels vindt plaats onder de vlag van het Veiligheidshuis. Hierin zijn niet alleen de gemeente, de politie en het OM vertegenwoordigd, maar bijvoorbeeld ook Jeugdzorg en de Reclassering, Op die manier krijgen we alle relevante gegevens voor de dossiers boven tafel.

*- Loopt de gemeente tegen problemen aan bij de uitvoering van de wet, gelet op de ‘scheiding’ tussen de bevoegdheden van de burgemeester en de OvJ en zo ja, welke?*

Tot nu toe nog niet. Het is wel van groot belang dat de burgemeester en de officier van justitie elkaar goed informeren, gezien de samenloopregeling. In de lokale driehoek vindt afstemming plaats de politie, de officier van justitie en de burgemeester. Daarnaast moeten goede afspraken gemaakt worden met het OM over het eventueel vervolgen van overtredingen van de burgemeesterbevelen. Als dit niet gebeurt dan verliezen de bevelen van de burgemeester in feite hun kracht. In Breda hebben we hier met het OM goede afspraken over gemaakt. Alle door de burgemeester opgelegde bevelen worden bij overtreding in principe door het OM vervolgd. Daarnaast is het essentieel om afspraken te maken over de handhaving.

*- Vindt u dat de bevoegdheden uit de Wet MBVEO voldoende aanvulling bieden op de APV, om de overlast in de gemeente Breda te bestrijden?*

Het is inderdaad een aanvulling. In Breda hebben we daar ook nadrukkelijk voor gekozen. Eerst worden de reguliere bevoegdheden uit de APV ingezet en pas bij aanhoudende overlast de Wet MBVEO. Dit zie je bijvoorbeeld terug in de beleidsregels. Twee overtredingen binnen 1 jaar levert een gebiedsverbod of stadionomgevingsverbod op, bij drie of meer overtredingen binnen 1 jaar kan de Wet MBVEO worden ingezet.

Vooral de meldingsplicht bij voetbalwedstrijden en de mogelijkheid om 12-minners aan te pakken zijn van toegevoegde waarde. Bovendien kan de burgemeester nu ook gebiedsverboden voor langere tijd opleggen.

*- Zijn er volgens u situaties waarbij de Wet MBVEO niet voorziet?*

De wet is ingevoerd omdat er behoefte was aan instrumenten waarmee snel, preventief en langdurig kan worden opgetreden tegen herhaaldelijke overlast bij ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde. Vooral aan het snel ingrijpen is niet echt tegemoet gekomen. Bij acute situaties kan de wet niet worden ingezet.

*- Voldoet de Wet MBVEO tot op heden aan uw verwachtingen?*

Gedeeltelijk. Positieve punten zijn:

* Meer bevoegdheden voor de burgemeester en de officier van justitie.
* Meldingsplicht kan effectief zijn om hooligans echt uit de buurt van het stadion te houden.
* Voorbereidingshandelingen zijn ook strafbaar.
* Verboden kunnen voor langere tijd worden opgelegd, dan nu het geval is (huidige gebiedsverbod geldt voor maximaal 12 weken).

We verwachten dat de wet meer kan worden ingezet voor overlast in wijken, dan voor de aanpak van voetbalgeweld. De wet zal naar ons idee niet op grote schaal worden toegepast. Het moet haan om personen die al de nodige overlast hebben veroorzaakt en waarvoor een lijvig dossier aanwezig is. Het betreft dus echt de uitzonderingsgevallen. Zoals gezegd is snel en preventief ingrijpen niet aan de orde, terwijl dat wel de doelstelling van de wet is. Er is dus geen sprake van een Engelse Voetbalwet, waarbij de rechter in bepaalde gevallen een sanctie moet opleggen, ook een veroordeling mogelijk is op basis van zachte informatie, een stadionverbod landelijk geldt, een contact- en omgevingsverbod wordt opgelegd voor alles wat met voetbal te maken heeft en een reisverbod.

*- Als u iets kon aanpassen aan de wet, wat zou dat dan zijn?*

De bevelen van de burgemeester kunnen worden opgelegd voor een periode van drie maanden, plus eventuele verlenging. Helaas is bij voetbalgeweld geen rekening gehouden met het feit dat voetbalwedstrijden maar 1 keer in de twee weken plaatsvinden in een bepaalde gemeente. Een gebiedsverbod voor het stadion is binnen die drie maanden maar een paar keer actueel. Bij het reguliere stadionomgevingsverbod kan de termijn worden verdeeld over de wedstrijddagen, waardoor een verbod van drie maanden in de praktijk gedurende twee jaar geldig is. Een stadionomgevingsverbod biedt nu dus meer mogelijkheden.

Daarnaast zou er meer aandacht moeten komen voor snel en preventief ingrijpen.

*- Hoe ziet u de toekomst van de Wet MBVEO, naar aanleiding van de jurisprudentie (LJN: BP5057 en LJN: BP8553)?*

Zoals eerder aangegeven kan de wet alleen worden toegepast als er een zeer uitgebreid dossier ligt met een goede onderbouwing. Dit wordt ook bevestigd door de genoemde jurisprudentie. Dit kan ertoe leiden dat burgemeesters ontmoedigd worden om hun bevoegdheden uit de Wet MBVEO in te zetten. De kans om teruggefloten te worden door de rechter is namelijk groot. Echt doorpakken blijft dus lastig.

1. Beleidsregel aanpak overlast gemeente Rotterdam 2010. [↑](#footnote-ref-1)
2. LJN: BP5057. [↑](#footnote-ref-2)
3. Brouwer & Schilder 2011. [↑](#footnote-ref-3)
4. LJN: BP8553. [↑](#footnote-ref-4)
5. Brouwer 2011. [↑](#footnote-ref-5)
6. Tweede Kamer 2007-2008, Memorie van toelicht, p. 2. [↑](#footnote-ref-6)
7. Tweede Kamer 2007-2008, Memorie van toelicht, p. 3. [↑](#footnote-ref-7)
8. Eerste Kamer 2008-2009, Wetsvoorstel, 31.467, A. [↑](#footnote-ref-8)
9. Algemeen Dagblad 6 december 2006. [↑](#footnote-ref-9)
10. Brouwer & Schilder 2009, p. 89. [↑](#footnote-ref-10)
11. Tweede Kamer 2008-2009, nr. 73, p. 5763-5765. [↑](#footnote-ref-11)
12. Brouwer & Schilder 2009, p. 92. [↑](#footnote-ref-12)
13. Tweede Kamer 2007-2008, Memorie van toelicht, p. 1. [↑](#footnote-ref-13)
14. Tweede Kamer 2007-2008, Memorie van toelicht, p. 2. [↑](#footnote-ref-14)
15. Handreiking Wet MBVEO 2010, p 23. [↑](#footnote-ref-15)
16. Handreiking Wet MBVEO 2010, p. 30. [↑](#footnote-ref-16)
17. Handreiking Wet MBVEO 2010, p. 29. [↑](#footnote-ref-17)
18. Handreiking Wet MBVEO 2010, p. 33. [↑](#footnote-ref-18)
19. Handreiking Wet MBVEO 2010, p. 34. [↑](#footnote-ref-19)
20. Handreiking Wet MBVEO 2010, p. 37. [↑](#footnote-ref-20)
21. Michiels 2009, p. 126-128. [↑](#footnote-ref-21)
22. Handreiking Wet MBVEO 2010, p. 45. [↑](#footnote-ref-22)
23. Tweede Kamer 2007-2008, Memorie van toelicht, p. 7. [↑](#footnote-ref-23)
24. Handreiking Wet MBVEO 2010, p. 26. [↑](#footnote-ref-24)
25. Handreiking Wet MBVEO 2010, p. 46. [↑](#footnote-ref-25)
26. Handreiking Wet MBVEO 2010, p. 47. [↑](#footnote-ref-26)
27. Brouwer & Schilder 2009, p. 93. [↑](#footnote-ref-27)
28. Brouwer & Schilder 2009, p. 94. [↑](#footnote-ref-28)
29. Brouwer & Schilder 2009, p. 93. [↑](#footnote-ref-29)
30. KNVB, Toelichting op stadionverboden. [↑](#footnote-ref-30)
31. Brouwer & Schilder 2009, pp. 94-95. [↑](#footnote-ref-31)
32. Tweede Kamer 2007-2008, Memorie van toelicht, pp. 2-6. [↑](#footnote-ref-32)
33. Tweede Kamer 2007-2008, Memorie van toelicht, p. 5. [↑](#footnote-ref-33)
34. Tweede Kamer 2007-2008, Memorie van toelicht, p. 6. [↑](#footnote-ref-34)
35. Tweede Kamer 2007-2008, Memorie van toelicht, p. 11. [↑](#footnote-ref-35)
36. Tweede Kamer 2007-2008, Memorie van toelicht, pp. 9-11. [↑](#footnote-ref-36)
37. Tweede Kamer 2007-2008, Memorie van toelicht, pp. 4-6. [↑](#footnote-ref-37)
38. Tweede Kamer 2007-2008, Memorie van toelicht, p. 10. [↑](#footnote-ref-38)
39. Nieuwenhuis 2005. [↑](#footnote-ref-39)
40. Verstappen 2010. [↑](#footnote-ref-40)
41. Handreiking Wet MBVEO 2010, pp. 30-31. [↑](#footnote-ref-41)
42. Handreiking Wet MBVEO 2010, pp. 34-35. [↑](#footnote-ref-42)
43. Handreiking Wet MBVEO 2010, pp. 38-39. [↑](#footnote-ref-43)
44. LJN: BP5057. [↑](#footnote-ref-44)
45. <www.binnenlandsbestuur.nl/voetbalwet-stuit-op-scepsis.203607.lynkx>. [↑](#footnote-ref-45)
46. <www.nusport.nl/eredivisie/2286310/feyenoord-ajax-en-knvb-positief-voetbalwet.html>. [↑](#footnote-ref-46)
47. <www.volkskrant.nl/sport/article1161882.ece/Vijf\_vragen\_over\_de\_nieuwe\_Voetbalwet>. [↑](#footnote-ref-47)
48. Brouwer & Schilder 2010. [↑](#footnote-ref-48)
49. Brouwer & Schilder 2010, pp. 2-5. [↑](#footnote-ref-49)
50. Brouwer & Schilder 2010, p. 1. [↑](#footnote-ref-50)
51. <www.binnenlandsbestuur.nl/voetbalwet-stuit-op-scepsis.203607.lynkx>. [↑](#footnote-ref-51)
52. <www.nrc.nl/binnenland/article2605553.ece/Aboutaleb\_Voetbalwet\_is\_te\_beperkt>. [↑](#footnote-ref-52)
53. Spaaij 2008. [↑](#footnote-ref-53)
54. <www.volkskrant.nl/vk/nl/2664/Nieuws/article/detail/981473/2010/06/28/Handhaven-voetbalwet-wordt-lsquo-verdomd-moeilijk-rsquo.dhtml>. [↑](#footnote-ref-54)
55. <www.binnenlandsbestuur.nl/nijmegen-zet-als-eerste-voetbalwet-in.353431.lynkx>. [↑](#footnote-ref-55)
56. <www.nu.nl/binnenland/2357651/voetbalwet-leidt-aanhoudingen-opruiers.html>. [↑](#footnote-ref-56)
57. <www.telegraaf.nl/binnenland/7847022/\_\_\_Voetbalwet\_moet\_zwervers\_weren\_\_\_.html>. [↑](#footnote-ref-57)
58. <www.denhaag.nl/home/bewoners/to/Groepsverbod-voor-zes-hooligans-rond-ADO-Ajax.htm>. [↑](#footnote-ref-58)
59. <www.binnenlandsbestuur.nl/nieuws/2011/04/voetbalwet-voor-het-eerst-in-utrecht-gebruikt.1008038.lynkx>. [↑](#footnote-ref-59)
60. Beleidsregels aanpak voetbalvandalisme en ernstige overlast Breda 2011. [↑](#footnote-ref-60)
61. Beleidsregels Gebiedsverboden Breda 2011 [↑](#footnote-ref-61)
62. Stadionomgevingsverboden Breda 2010. [↑](#footnote-ref-62)
63. Interview gemeente Breda. [↑](#footnote-ref-63)
64. EK 2009/2010, 31 467, E. [↑](#footnote-ref-64)
65. Memorie van Toelichting TK 2007-2008, 31467, nr. 3, §2.3.2. [↑](#footnote-ref-65)
66. Memorie van Toelichting TK 2007-2008, 31467, nr. 3, §3.1.3. [↑](#footnote-ref-66)
67. Brouwer & Schilder 2011. [↑](#footnote-ref-67)
68. Brouwer 2011. [↑](#footnote-ref-68)
69. Brouwer & Schilder 2009, pp. 98-100. [↑](#footnote-ref-69)
70. Terweij 2008, pp. 27-29. [↑](#footnote-ref-70)
71. <www.websitevoordepolitie.nl/archief/het-succes-van-de-britse-voetbalwet-kanttekeningen-en-best-practices-210.html>. [↑](#footnote-ref-71)
72. Tweede Kamer 2002, 25232, nr. 32. [↑](#footnote-ref-72)