

## Nederlands Juristenblad, Een gemiste kans

[Klik hier om het document te openen in een browser venster](#)

<b>Vindplaats:</b>	NJB 2010, 1273	<b>Bijgewerkt tot:</b>	25-06-2010
<b>Auteur:</b>	Jan Brouwer, Jon Schilder <sup>[1]</sup>		-

### Een gemiste kans

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

- Volgens Engberts kan de burgemeester op basis van de Voetbalwet (meer) preventief optreden met het nieuwe arsenaal aan bevoegdheden. Het is een merkwaardige invulling van het begrip preventief. Het wetsvoorstel eist namelijk voor het opleggen van een maatregel (zoals een stadion- of gebiedsverbod) dat de orde herhaaldelijk is verstoord. Dit houdt in dat de orde ten minste twee keer is verstoord, alvorens de burgemeester iets kan doen. Wat betekent dit in de praktijk voor de aanpak van uitsupporters? Een voorbeeld kan dit duidelijker maken. Als een FC Groningensupporter voor de eerste keer de orde verstoort in Groningen - hoe ernstig dan ook - kan de burgemeester van die stad volgens deze Voetbalwet niets doen. Sterker nog, de burgemeester van Rotterdam die de Groningensupporter de week erop 'ontvangt', staat ook nog steeds met lege handen. Pas als de Groningensupporter opnieuw in de fout gaat en de orde in Rotterdam verstoort, kan Aboutaleb ingrijpen volgens het wetsvoorstel. Voorwaarde is wel dat hij op de hoogte is van de feiten die zich de week ervoor in Groningen hebben voorgedaan. Dit betekent dat de Groningse politie haar informatie moet gaan delen met burgemeester Aboutaleb. Het is weinig reëel om daar hoge verwachtingen te hebben, maar gesteld dat wij te somber zijn en die uitwisseling wel plaatsvindt, kan de Rotterdamse burgemeester dan in ons voorbeeld een stadionverbod voor de Kuip opleggen van drie maanden? De Groningensupporter komt er pas volgend jaar terug. Dus op welke wijze kan Aboutaleb dan hard maken dat hij 'ernstige vrees heeft voor verdere verstering' van de openbare orde in Rotterdam, zoals de wet eist? En heeft het zin om de supporter een stadionverbod van drie maanden op te leggen, als die supporter er pas het volgende seizoen weer komt? Laten we over dit punt heen stappen en aannemen dat Aboutaleb een stadionverbod kan opleggen. Volgens Engberts verschaft de Voetbalwet dan de mogelijkheid aan de burgemeesters van andere steden om preventief een stadionverbod op te leggen. Voldoende is in zijn visie dat die andere burgemeester 'ernstige vrees voor verdere verstering van de openbare orde' heeft. De orde hoeft zijns inziens niet te zijn verstoord in die andere gemeente. Dit staat niet alleen haaks op zijn opvatting dat de openbare orde een plaatselijke aangelegenheid is (wat in de ene stad een verstering is, hoeft dit in een andere stad niet te zijn), maar zou de burgemeesters ook steeds opnieuw tot in lengte van jaren de mogelijkheid verschaffen om een stadionverbod aan iemand op te leggen op grond van wat zich in Groningen en Rotterdam heeft voorgedaan. Volgens Engberts mogen ze steeds opnieuw van deze feiten uitgaan en is het genoeg als zij ernstige vrees hebben voor verdere verstering van de openbare orde. Als alle burgemeesters van alle speelsteden aan de beurt zijn geweest, kan ook Aboutaleb het volgende jaar en het jaar daarop enz. weer gewoon een stadionverbod aan de desbetreffende persoon opleggen? We zijn benieuwd wat de Eerste Kamer van deze uitleg vindt, zij heeft immers al blijk gegeven moeite te hebben met de lengte van het voorgestelde stadionverbod van drie maanden met de mogelijkheid van verlengingen. Het is volstrekt helder dat het wetsvoorstel niet alleen cumulatief twee voorwaarden stelt, maar ze ook zwaluwstaart. In eigen woorden: er moet sprake zijn van een ordeverstoring én ernstige vrees voor verdere verstering in de gemeente van de burgemeester die het besluit neemt. We zouden het overigens wel zeer wenselijk vinden als de wet expliciet zou regelen dat de burgemeester de verstering in een andere gemeente ten grondslag kan leggen aan zijn besluit. Dat is precies hetgeen we nu in 'onze' verordening voorstellen. Maar die bevoegdheid dient dan wel fatsoenlijk te worden gereguleerd, onder meer door de maximale looptijd van de vervolmaatregel te beperken tot die van het

initiële stadionverbod. Ook zou de rechtsbescherming goed geregeld moeten worden. Het is niet erg wenselijk dat een supporter steeds nieuwe procedures moet voeren - Nederland kent achttien eredivisiesteden - als blijkt dat het eerste besluit onrechtmatig is. Voor de meldplicht geldt vanzelfsprekend hetzelfde: ook dan moet voldaan worden aan de twee door de wet cumulatief gestelde voorwaarden: verstoring van de openbare orde in de gemeente van de burgemeester die de meldingsplicht wil opleggen en ernstige vrees voor verdere verstoring. De burgemeester van Amsterdam kan iemand die in de buurt van de Arena voor de tweede keer vuurwerk onder een politiepaard heeft gegooid, de plicht opleggen om zich bij thuiswedstrijden van Ajax op een politiebureau van Amsterdam te melden. Woont de desbetreffende supporter in Amersfoort, dan kan Asscher met zijn collega van die stad afspreken dat de supporter zich kan melden op het politiebureau van zijn woonplaats. De burgemeester van Amsterdam kan aan de Amersfoorter echter geen meldingsplicht opleggen als Ajax uit tegen FC Groningen speelt. De Amsterdamse burgemeester draagt uitsluitend en alleen verantwoordelijkheid voor de openbare orde binnen zijn eigen gemeentegrenzen. De wettelijke regeling schiet hier dus tekort. Engberts wil ons verder doen geloven dat de Voetbalwet het de 'uitburgemeester' mogelijk maakt om in zo'n geval een meldingsplicht op te leggen, in ons voorbeeld de burgemeester van Groningen tijdens de wedstrijd FC Groningen tegen Ajax. Leest men de wet zoals Engberts dit doet, dan kunnen burgemeesters op grond van de gebeurtenissen in Amsterdam en de ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde tot in lengte van jaren aan een persoon een meldingsplicht opleggen. Het zou de effectiviteit van de wet sterk vergroten, maar de meldingsplicht zou er zijn karakter van herstelsanctie mee kunnen verliezen - het staat namelijk allerminst vast dat deze supporter ook werkelijk van plan is de uitwedstrijd te gaan bezoeken.

- 2 Voor een langdurige beperking van de bewegingsvrijheid zou een formeel-wettelijke grondslag nodig zijn. Waaruit vloeit deze verplichting dan voort? Het toetsingskader is hier (primair) art. 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM. Dit legt de lat voor de gemeentelijke en de formele wetgever even hoog. Dit geldt zowel voor de duur van de maatregel als de omvang van het gebied. In bestaande gemeentelijke verordeningen wordt de mogelijkheid geboden van stadionomgevingsverboden met een lengte van twee jaren. Als de burgemeester erin slaagt aan te tonen dat een dergelijke langdurige ontzegging noodzakelijk en niet disproportioneel is - en dat is bepaald niet ondenkbaar in verband met voetbalgeweld - dan is er geen enkel probleem.
- 3 Een omschrijving van het begrip openbare orde zou volgens Engberts niet mogelijk zijn. Het frappante is dat nu juist hierin de kracht van de Engelse Voetbalwet schuilt. De Britse wetgever noemt de strafbare feiten die tot een stadionverbod leiden gewoon met naam en toenaam. De Engelse rechter kan daar niet omheen met als gevolg dat de kans op willekeur, zoals die naar voren komt in de Nederlandse casuïstiek waarover de auteur spreekt, geminimaliseerd is.
- 4 Met deze wet kan worden opgetreden tegen de vaste thuissupporter, zij het dat de gemiddelde plaatselijke verordening in tweeërlei opzicht nu al meer armslag aan de burgemeester biedt: hij is niet afhankelijk van de officier van justitie; bovendien kan de lengte van het stadionomgevingsverbod langer zijn dan het stadionverbod van het wetsvoorstel. Maar zoals gezegd laat het ontwerp gelukkig ruimte voor aanvulling. De bestaande verordening inzake het stadionomgevingsverbod kan vrij eenvoudig verder worden uitgebouwd. Die mogelijkheid moet - hoewel het om voetbal gaat - met beide handen worden aangegrepen nu de wetgever een kans voor open doel heeft gemist.

---

## Voetnoten

## Voetnoten

- [1] Prof. mr. J.G. Brouwer is hoogleraar algemene rechtswetenschap aan de Rijksuniversiteit Groningen, prof. mr. A.E. Schilder is hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam.