

Vergaderjaar 2024–2025

36 650

Initiatiefnota van het lid Michon-Derkzen over de aanpak van voetbalgeweld

Nr. 2

INITIATIEFNOTA

1. Inleiding

Voetbal is zonder twijfel de grootste sport van Nederland. Voetbal is een prachtige en spannende sport die jong en oud verenigt. Het is een spel van vaardigheid, strategie en teamwork, dat Nederlanders van alle leeftijden en achtergronden naar het stadion trekt. Het gevoel van saamhorigheid, wanneer je samen met je kind of vrienden je favoriete team aanmoedigt, is onbetaalbaar. Voetbal is een feest; een belevenis die emoties oproept en onvergetelijke herinneringen creëert.

Toch wordt dit feest steeds vaker verpest door een klein aantal ellendingen. Zogenaamde fans die puur naar een wedstrijd gaan om deze te verzieken; de voorbeelden zijn inmiddels legio. Voetballers krijgen allerlei voorwerpen naar zich toegegooid, van glazen bier tot vuurwerk. Racistische spreekkoren. Doorgesnoven hooligans die met elkaar op de vuist gaan. Het voetbal is soms het «voorprogramma» van relschoppers die zich buiten de stadions uitleven, waarbij niet alleen de tegenpartij maar ook politiemensen doelwit zijn.

Clubs en de KNVB buitelen over elkaar heen om dit gedrag te veroordelen en roepen dat ze maatregelen nemen. Terecht. Clubs dragen de verantwoordelijkheid voor de veiligheid in stadions, maar ondanks beloftes is er te weinig verbetering. Op stadionverboden bijvoorbeeld wordt niet of niet voldoende gecontroleerd en blijken makkelijk te omzeilen. Ook de KNVB, medeverantwoordelijk voor de veiligheid, kan meer sturen door concrete eisen over veiligheid expliciet te koppelen aan de uitgifte van een licentie.

De maat is vol. We kunnen niet langer toezien hoe hooligans en ander tuig het voetbal ontsieren met geweld en het verpesten voor de rest. Daarom presenteren wij deze initiatiefnota waarin voorstellen worden gedaan om het Nederlandse voetbal veiliger te maken. Het doel is duidelijk: we willen dat voetbalwedstrijden weer een feest worden voor supporters, spelers en de politie. Door effectieve maatregelen te nemen, kunnen we ervoor zorgen dat iedereen veilig kan genieten van deze prachtige sport. Voetbal

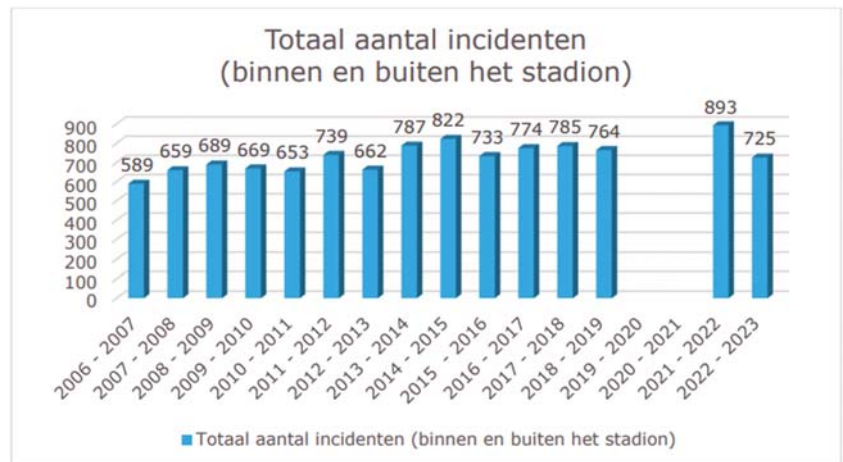
moet weer een bron van vreugde, gezonde competitie en saamhorigheid worden, zoals het bedoeld is.

2. Wat is er aan de hand?

«Grote stenen, putdeksels, dakgoten, fietsen, vuurwerk en al het materiaal dat verder op straat voorhanden was werd richting de politie gegoid». Als je deze zinsnede uit een brief van burgemeester Dijksma leest, lijkt het alsof de politie bezig was een volksoptand te temperen. De realiteit is dat dit de nasleep was van een uit de hand gelopen voetbalwedstrijd tussen FC Utrecht en Go Ahead Eagles, kort voor de zomer van 2024. Een sportwedstrijd die uitmondde in grootschalig geweld.

Het fenomeen voetbalgeweld is niet nieuw in Nederland; het is een monster wat telkens opnieuw de kop opsteekt en zich manifesteert in verschillende vormen. Grofweg zien we drie terugkerende soorten gedragingen die de sfeer tijdens de wedstrijd verpesten en overlast veroorzaken, zoals het gooien van voorwerpen op het veld, op spelers of op andere bezoekers. Daarnaast zijn er rellen rondom voetbalwedstrijden, waarbij personen overgaan tot strafbare feiten zoals vernieling, openlijke geweldpleging of mishandeling – richting andere supporters maar ook tegen de politie en journalisten. Als laatste categorie is er nog zware criminaliteit, waarbinnen men zich schuldig maakt aan feiten zoals intimidatie en bedreiging.

Het betaald voetbal heeft de afgelopen seizoenen eigenlijk constant te maken gehad met incidenten². Het aantal varieert van jaar tot jaar, maar kent een gestage groei over de jaren. Er is weinig verandering in het type incidenten; behalve de toevoeging van de categorie bekogeling (vanaf seizoen 2009–2010) zijn er geen nieuwe typen incidenten die in de CIV-rapporten worden geregistreerd. Bij het analyseren van seizoen 2006–2007 tot aan seizoen 2021–2022 zien we verder dat elk seizoen wel één of meerdere heftige incidenten kent. Deze incidenten kunnen variëren in aard en ernst, maar zijn eerder regel dan uitzondering.



¹ Kamerstukken II, 2020–2021, 25 232 nr. 70

² Auditteam Voetbal en Veiligheid, 22 december 2023, Evaluatie incidenten en ongeregelde heden seizoen 2022–2023 via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/voetbalvandalisme/documenten/rapporten/2023/12/22/evaluatie-incidenten-en-ongerelde-heden-seizoen-2022-2023>

Bovenstaande grafiek is van het Auditteam Voetbal en Veiligheid. Dit is een onafhankelijk adviesorgaan van burgemeesters politie en clubs. Zij constateert in haar meest recente evaluatierapporten dat er zich tijdens de coronaperiode nieuwe groepen overlastgevende supporters hebben gevormd, voornamelijk met leden jonger dan 25 jaar. Deze groep heeft de macht in de stadions overgenomen en wordt gekenmerkt door een geharde cultuur waarin drugsgebruik en een nonchalante houding tot het gebruik van extreem geweld veel voorkomen. De «nieuwe» generatie staat in scherp contrast met de «oude» garde en de veiligheidspartners, omdat zij niet meegaat in de mores noch cultuur van de oudere supporters. In tegenstelling tot vorige generaties lijken deze jonge supporters er vooral op uit te zijn om ongeregelheden te veroorzaken.

2.1. Maatschappelijke kosten en druk op politie

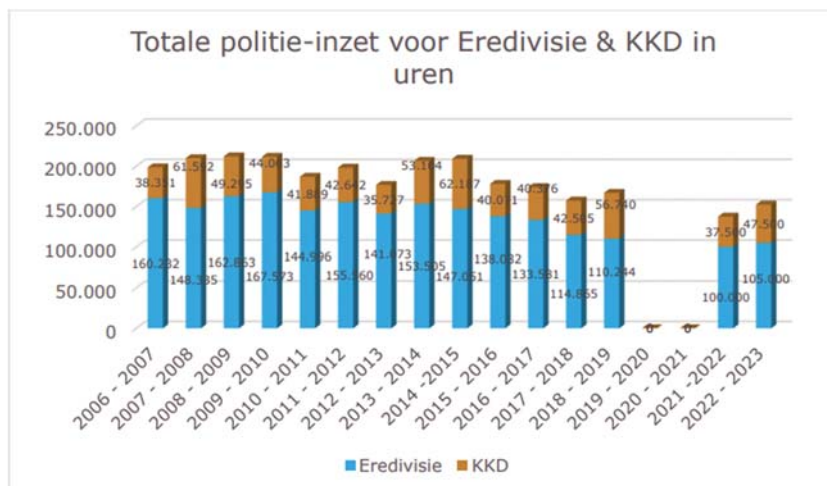
Overlast en geweld dat voortkomt uit voetbal is in de eerste plaats een ernstig probleem dat de integriteit van het voetbal ondermijnt en de sport minder leuk en aantrekkelijk maakt voor spelers én supporters. Een onveilig stadion waar geweld en agressie de boventoon voeren is geen plek waar je in het weekend met je kinderen wil zijn.

Daarbovenop zijn de maatschappelijke kosten van voetbalgeweld hoog, té hoog. De politie is aanwezig bij voetbalwedstrijden, in het gebied rondom het stadion en in het centrum, om de openbare orde te handhaven en om de veiligheid te garanderen. De omvang van de politie-inzet is gebaseerd op factoren als het risiconiveau van de wedstrijd, die onderdeel uitmaakt van de risicoanalyse. Ook factoren buiten het directe politiedomein zoals (eventuele) confrontaties tussen supportergroepen, de stand op de ranglijst, (rivaliserende) ploegen die actief zijn in de competitie of interne conflicten binnen de club beïnvloeden de in te zetten politiemacht. Daarnaast is opsporingscapaciteit in het geval van incidenten de laatste factor voor de politie-inzet.

De inzet van politie tijdens risicowedstrijden legt een zware, té zware, druk op de beschikbare middelen en capaciteit. Het gaat daarmee, zeker in de huidige situatie met grote personeelstekorten bij het korps, ten koste van andere belangrijke taken zoals politie in de wijk, opsporing en de aanpak van andere vormen van criminaliteit. Dit leidt ertoe dat de politie inmiddels openlijk pleit voor het weren van publiek, omdat zij vaak de gevolgen moeten opvangen van het nalatende beleid van de KNVB en de clubs.

Bovendien brengen de materiële schade door vandalisme en de kosten van juridische procedures en vervolging extra maatschappelijke lasten met zich mee.

De onderstaande figuur laat de totale politie-inzet over de afgelopen jaren zien, waarbij opvalt dat de inzet ook na corona weer fors is. Dat deze in vergelijking tot de jaren voor corona lager uitvalt, is volgens het Auditteam Voetbal en Veiligheid te verklaren door een te lage geplande inzet (die gebruikt wordt in de officiële cijfers) t.o.v. de daadwerkelijke politie-inzet alsook de schaarste bij de politie en daarmee meer inzet bij andere evenementen.



Figuur 2.2. Totale politie-inzet voor betaald voetbalwedstrijden van seizoenen '06/'07 tot en met '22/'23 (bron: Auditteam Voetbal en Veiligheid)

De inspanningen van clubs en de KNVB om het probleem te beteugelen ten spijt, blijven wedstrijden met regelmaat uit de hand lopen. Door onvoldoende sturing vanuit de KNVB en matige handhaving door de clubs van de huidige maatregelen ettert het door. Het onvermogen of de onwil om een vuist te maken tegen voetbalgeweld ligt in de kern van het probleem.

Er zouden meer maatregelen genomen kunnen worden dan nu gebeurt. Zoals de Nederlandse Sportraad in een brief³ aan de Ministers van Justitie en Veiligheid en Sport stelt moet een gemiddelde betaald voetbalclub zich tegenwoordig niet alleen focussen op sportieve prestaties, maar ook op andere uitdagingen, zoals de veiligheid van het voetbal. Hoewel er veel geld in de voetbalsector omgaat, wordt dit grotendeels geïnvesteerd in de verbetering van het team op het veld. Hierdoor krijgt het opstellen van een goed veiligheidsplan, het aanstellen van een professionele veiligheidsmanager en het inhuren van getrainde stewards niet de prioriteit die het zou moeten hebben. Tel daarbij op dat ook wanneer clubs wel acteren op voetbalgeweld of incidenten – zoals genoemd – de handhaving van eventuele sancties vaak niet of halfslachtig plaatsvindt. Als we naar een veilig en gastvrij voetbal willen, zoals de KNVB ambieert, moet dat anders.

Ook burgemeesters kunnen en moeten hun rol beter pakken. In 2021 schreef toenmalig Minister Grapperhaus⁴ al dat gemeenten onvoldoende of niet gebruik maakten van de middelen die zij hebben om voetbalgeweld aan te pakken. Uit een evaluatie van de Wet Maatregelen Bestrijding Voetbalvandalisme en Ernstige Overlast (wet MBVEO, in de volksmond de Voetbalwet) bleek dat ongeveer driekwart van de onderzochte gemeenten geen gebruik maakte van de wettelijke mogelijkheden. Onbekendheid, «koudwatervrees» of geen meerwaarde zien in het beschikbare wettelijke instrumentarium lijken nog altijd de voornaamste redenen te zijn voor gemeenten om de wet niet toe te passen. Burgemeesters die de middelen wel inzetten, maken bijna altijd gebruik van gebiedsverboden om overlast aan te pakken en doen dit achteraf. Zij reageren vaak met generieke middelen zoals het verbieden van publiek, die de goedwillende supporters net zo hard raken dan de daders. Met zo

³ Nederlandse Sportraad, 23 mei 2023, Brief veiligheid en topsport aan Minister Helder via <https://www.nederlandse-sportraad.nl/documenten/publicaties/2023/05/30/brief-nl-sportraad-veiligheid-en-topsport-minister-helder>

⁴ Kamerstukken II, 2020–2021, 25 232 nr. 69

veel andere middelen voorhanden lijkt het straffen van de echte fans eerder een brevet van onvermogen dan daadkrachtig handelen.

Bovenstaande ontwikkelingen vormen, mede gedreven door groeiende media-aandacht en schaarste bij de politie, een aanleiding voor een veranderde publieke en bestuurlijke opinie over incidenten en ongeregelheden in betaald voetbal. Er is een verschuiving merkbaar naar een zero tolerance uitgangspunt ten aanzien van dergelijk gedrag. Voetbalgeweld en vandalisme en de benodigde inzet om daar iets tegen te doen worden terecht in mindere mate geaccepteerd.

3. Waaruit bestaat de huidige aanpak?

3.1 Verantwoordelijkheden

Uitgangspunt bij de aanpak van voetbalvandalisme is de zogeheten ketenbenadering. In het «*Kader voor beleid Voetbal en Veiligheid*»⁵ van het Ministerie van Justitie en Veiligheid is deze aanpak benoemd als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van gemeenten, politie, OM, KNVB, voetbalclubs en de rijksoverheid (onder de noemer «voetbalketen»). Dit kader schetst de samenwerking evenals de taken en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen voor, tijdens en na afloop van de wedstrijden.

De primaire verantwoordelijkheid voor orde en veiligheid specifiek rondom voetbalwedstrijden binnen het stadion ligt bij clubs (Betaald Voetbal Organisatie, BVO). De KNVB speelt in deze een cruciale rol in het nemen van preventieve maatregelen om wanordelijkheden te voorkomen en moet clubs stimuleren om dergelijke maatregelen te implementeren. Dit omvat zaken als het trainen van personeel om met risicovolle situaties om te gaan tot het treffen van veiligheidsvoorbereidingen. Daarbovenop kunnen er lokale afspraken worden gemaakt om aanvullende veiligheidsmaatregelen te specificeren.

Clubs en de KNVB kunnen bovendien gebruik maken van civielrechtelijke middelen om de veiligheid te waarborgen. Dit kan bijvoorbeeld door het opleggen van een stadionverbod of een civielrechtelijke boete aan personen die zich schuldig maken aan voetbalvandalisme. De handhaving is vervolgens aan de clubs.

Binnen de stadions hebben clubs zelf zorg te dragen voor veiligheid en orde tijdens wedstrijden. Dat kan bijvoorbeeld door de inzet van stewards maar ook private beveiligingsbedrijven. In eerste instantie zijn deze stewards, vaak vrijwilligers, bedoeld als gastheer van de club. Ze informeren en begeleiden supporters. Stewards kunnen worden ingezet voor het controleren van tickets, fouilleren van supporters bij de ingang en het handhaven van de huisregels van het stadion.

Stewards die werkzaam zijn bij een club moeten beschikken over een certificaat Voetbalsteward van de KNVB. Deze opleiding duurt ongeveer drie dagdelen en behandelt de belangrijkste aspecten van het werk. Elke club is bovendien verplicht een veiligheidscoördinator aan te stellen, die verantwoordelijk is voor het adequaat inrichten en aansturen van de veiligheidsorganisatie binnen de club en contact heeft met de veiligheidspartners in de keten.

⁵ Rijksoverheid, 26 mei 2011, Kader voor Beleid Voetbal en Veiligheid (bijlage bij Kamerstukken II 25 232, nr. 57)

De politie is *buiten* de stadions verantwoordelijk voor het handhaven van de orde. Dit omvat bijvoorbeeld het toezicht houden op de supportersroutes van en naar stadions, het monitoren van verzamelplaatsen en het voorkomen van knokpartijen tussen rivaliserende supportergroepen. De politie grijpt binnen Nederlandse stadions doorgaans alleen in wanneer de situatie door de club niet meer onder controle te houden is.

In Nederlandse gemeenten is de burgemeester in de eerste plaats verantwoordelijk voor de openbare orde. De burgemeester heeft aan de voorkant mogelijkheden en bevoegdheden die hij kan inzetten om voetbalgeweld te voorkomen. Dit gebeurt generiek, bij de start van de competitie, en specifiek, bij de start van een wedstrijd.

Het OM is verantwoordelijk voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Dit is overigens niet alleen op wedstrijddagen in of rond de stadions; ook bij dreiging van geweld buiten wedstrijdverband om streeft het OM naar opsporing en vervolging en stemt dit in de driehoek af met de toepassing van bestuurlijke bevoegdheden⁶.

Het is belangrijk dat het OM zich, net als de burgemeester, nadrukkelijk laat horen tijdens de voorbereiding op het wedstrijdseizoen als de beleidsuitgangspunten en tolerantiegrenzen worden geformuleerd.

3.2 Maatregelen

Zoals hierboven al benoemd ligt er bij de aanpak van voetbalgeweld primair een belangrijke rol voor de clubs zelf, waarbij ze worden ondersteund en aangejaagd door de KNVB. Die rol wordt samen met de (lokale) overheid vormgegeven en aangevuld.

Hoewel voetbalvandalisme en -geweld termen zijn die niet voorkomen als specifieke delicten in het Wetboek van Strafrecht, bestaat er in de aanpak van voetbalgeweld reeds een breed instrumentarium om ongeregelde heden en laakbaar gedrag aan te pakken.

In Nederland kennen we een combinatie van civiel-, bestuurs- en strafrechtelijke instrumenten en wordt er per situatie gekeken naar de beste interventie voor dat moment, preventief en repressief. Niet alleen via het strafrecht, maar indien nodig kan daartoe besloten worden.

3.2.1 Inzet scheidsrechter tijdens de wedstrijd

De clubs en de KNVB hebben standaardprotocollen over wat te doen indien er zich incidenten voordoen. Deze protocollen zijn de afgelopen jaren met regelmaat opnieuw tegen het licht gehouden en verscherpt. Dat hing onder andere samen met het bestrijden van racistische spreekwoorden en de toename in het gooien met voorwerpen op het veld tijdens wedstrijden.

Zo besluit de scheidsrechter nu standaard om de wedstrijd stil te leggen als er voorwerpen op het veld worden gegooid. Als er na hervatting van het spel opnieuw voorwerpen op het veld worden gegooid, dan zal de scheidsrechter besluiten de wedstrijd definitief te staken.

⁶ Openbaar Ministerie (2015), Aanwijzing bestrijding voetbalvandalisme en voetbalgerelateerd geweld

3.2.2 Inzet club via civielrechtelijk stadionverbod

Een belangrijk instrument in de aanpak van voetbalgeweld is het opleggen van een stadionverbod door de club. Een stadionverbod kan opgelegd worden aan individuen en houdt in dat het voor die persoon verboden is om op een bepaalde tijd in en/of in de directe nabijheid van een voetbalstadion aanwezig te zijn. Een club kan een stadionverbod opleggen aan iemand die zich heeft misdragen in het voetbalstadion van de club. Dit kan de organisatie doen als het huisreglement van de voetbalclub is geschonden of een strafbaar feit is gepleegd. Het stadionverbod is alleen van kracht in het desbetreffende stadion.

Vanaf het seizoen 2006–2007 tot en met 2018–2019 werden er gemiddeld 651 civielrechtelijke stadionverboden per seizoen uitgedeeld⁷. Na de coronaseizoenen, die lager scoren omdat wedstrijden zonder publiek werden gespeeld, is er sprake van een trendbreuk en worden er significant meer stadionverboden uitgedeeld. Seizoen 2021–2022 telde bijvoorbeeld 1.342 stadionverboden. Dit is in aantallen het seizoen met de meeste stadionverboden sinds de telling vanaf het seizoen 2006–2007. Het afgelopen seizoen (2022–2023) zijn er weliswaar minder stadionverboden uitgedeeld dan in dat piekseizoen, maar het aantal blijft hoog met 986 stadionverboden.

Clubs hebben de eerste verantwoordelijkheid om personen die zich misdragen uit het stadion te weren en stadionverboden te handhaven. In Nederland controleren clubs in principe zelf bij de toegangspoort of iemand een stadionverbod heeft, maar deze controle is vaak niet waterdicht. Een consequente handhaving van opgelegde stadionverboden door hen is van groot belang voor een veilig en gastvrij betaald voetbal. Op het overtreden van een stadionverbod staat een driejarig stadionverbod, dat bovenop het reeds opgelegde stadionverbod komt. Als een stadionverbodhouder voor de eerste keer in overtreding gaat, wordt hem een (civiele) geldboete opgelegd van 900 euro, voor de tweede keer 1.500 euro en voor de derde en iedere daaropvolgende overtreding volgt een geldboete van 2.000 euro.

Wanneer een andere supporter zijn seizoenkaart uitleent aan iemand met een stadionverbod, dan is de kaarthouder verantwoordelijk voor degene die op zijn kaart naar de wedstrijd gaat. Wanneer de stadionverbodhouder vervolgens in het stadion wordt aangetroffen is niet alleen hij strafbaar, maar ook de eigenlijke kaarthouder.

Aan een stadionverbod kan ook een meldplicht worden gekoppeld, maar dit gebeurt in de praktijk zelden. Dit komt deels omdat het gezag moet beoordelen of het proportioneel is om een meldplicht op te leggen; een stadionverbod op zichzelf rechtvaardigt dit niet.

De KNVB kan een landelijk stadionverbod opleggen waardoor de ordeverstoorder zich in of rondom geen enkel Nederlands stadion mag bevinden van een club noch van het nationale elftal. Dit kan op grond van hun standaardvoorwaarden of op basis van de volmacht die de BVO's aan de KNVB hebben gegeven. Personen met een landelijk stadionverbod kunnen geen kaarten kopen voor voetbalwedstrijden in Nederland, omdat ze in een centrale database voor clubcards en seizoenkaarten van alle betaald voetbalclubs staan.

⁷ Auditteam Voetbal en Veiligheid, 22 december 2023, Evaluatie incidenten en ongeregelde seizoenen 2022–2023 via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/voetbalvandalisme/documenten/rapporten/2023/12/22/evaluatie-incidenten-en-ongerelde-seizoenen-2022-2023>

3.2.3 Inzet burgemeester via Voetbalwet / Wet MBVEO

De Voetbalwet, formeel bekend als de Wet Maatregelen Bestrijding Voetbalvandalisme en Ernstige Overlast (MBVEO), werd in 2010 ingevoerd om de toenemende problematiek van voetbal gerelateerd geweld en vandalisme aan te pakken. Deze wet geeft burgemeesters extra bevoegdheden om personen die betrokken zijn bij voetbalvandalisme en ernstige overlast veroorzaken aan te pakken. In de kernbepaling van de MBVEO – artikel 172a Gemeentewet – is een bevelsbevoegdheid opgenomen op grond waarvan de burgemeester kan optreden tegen mensen die individueel of groepsgewijs de openbare orde verstoren of daarbij een leidende rol spelen. De wet speelt daarmee een belangrijke rol in de bestrijding van voetbalvandalisme en gerelateerde overlast.

Bestuursrechtelijke instrumenten

Op grond van de MBVEO kan de burgemeester een bestuurlijke maatregel inzetten. Zo'n besluit kan worden onderbouwd met informatie uit een bestuurlijke rapportage, opgesteld door de politie. Om gegevensuitwisseling mogelijk te maken en bestuurlijke rapportages zodoende te onderbouwen met informatie van clubs en KNVB, bestaan er lokale convenanten die het uitwisselen van informatie (waaronder persoonsgegevens) omtrent voetbal en openbare orde mogelijk maken binnen de vierhoek van OM, politie, gemeente en club.

Een van de kerninstrumenten van de wet is het gebiedsverbod. Dit geeft burgemeesters de mogelijkheid om individuen die betrokken zijn geweest bij voetbalgerelateerd geweld te verbieden om bepaalde gebieden te betreden. Deze gebieden kunnen stadions omvatten, maar ook de omliggende wijken en andere risicovolle locaties zoals treinstations en stadscentra. Het gebiedsverbod kan voor maximaal drie maanden worden opgelegd en kan driemaal worden verlengd, waardoor het in totaal twaalf maanden kan duren. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om het bevel te spreiden over in totaal 90 dagen in een tijdvak van 24 maanden. Dit kan vanwege het periodieke karakter van voetbalwedstrijden bijzonder nuttig zijn. De burgemeester kan een bevel tussentijds aanpassen, intrekken of aan een betrokkene ontheffing verlenen.

Daarnaast kunnen burgemeesters groepsverboden opleggen, gericht op het verhinderen van samenscholingen van bekende probleemgroepen. Hoewel dit instrument dezelfde toepassingvoorwaarden kent als het gebiedsverbod, verschilt het groepsverbod daarvan omdat het zich nadrukkelijk richt op het voorkomen van groepsvorming. Bij een gebiedsverbod gaat het juist om de aanwezigheid op een bepaalde plaats, of dit nu in een groep is of niet. Een groepsverbod houdt in dat een overlastgever zich niet zonder redelijk doel met meer dan drie personen in groepsverband mag ophouden in een bepaald deel of bepaalde delen van de gemeente op een voor het publiek toegankelijke plaats. Met een groepsverbod kan groepsvorming worden voorkomen door het opleggen van een dergelijk verbod aan een of meer personen van een groep die structureel de openbare orde verstoren of daarbij een leidende rol spelen. Zodoende verschilt het van het samenscholingsverbod dat in veel APV's is opgenomen, omdat die verboden een algemene werking hebben.

Ook het opleggen van meldplichten aan individuen die betrokken zijn geweest bij voetbalvandalisme is een van de instrumenten uit de Voetbalwet. Een meldplicht houdt in dat de betrokken overlastgever zich op bepaalde tijdstippen meldt op een bepaalde plaats, al dan niet in een andere gemeente. Sinds de aanscherping van de wet in 2015 is er ook een digitale meldplicht mogelijk, waarbij de betrokkene zich digitaal vanaf een

bepaalde plaats meldt. De implementatie hiervan verloopt tergend traag. De gemeenten Rotterdam, Leeuwarden en Utrecht gaan in 2024 experimenteren met de digitale meldplicht voor overlastgevende voetbalsupporters. Tijdens het experiment wordt gebruik gemaakt van de zogenaamde Mini-ID; een draagbaar kastje waarmee via het lezen van een vingerafdruk wordt voldaan aan de meldplicht.

De meldplicht kan worden opgelegd als zelfstandige maatregel of in combinatie met een gebiedsverbod of groepsverbod (ter versterking van deze maatregelen). Waar overlastgevers met een gebiedsverbod worden verboden zich ergens te bevinden, worden zij met de meldplicht juist verplicht ergens te zijn.

4. Hoe doen andere landen het?

Hoewel er in Nederland reeds een behoorlijke gereedschapskist bestaat waarmee ongeregelde heden in het voetbal kunnen worden aangepakt, wordt er in de discussie over voetbalvandalisme standaard verwezen naar de Engelse aanpak; «het Engelse model». In de afgelopen decennia heeft Engeland, net als Nederland, geworsteld met problemen rondom (supporters)geweld in het voetbal. Na enkele grote incidenten in het verleden heeft Engeland verschillende instrumenten geïntroduceerd om supportersgeweld te bestrijden. Enerzijds restrictief met strengere wetgeving, intensiever cameratoezicht en verhoogde beveiliging in en rond het stadion. Anderzijds zijn er preventieve acties genomen, zoals een totaalverbod op alcoholconsumptie binnen zicht van het speelveld en de invoering van het «all-seater» concept, waarbij alle zitplaatsen verplicht zijn. Deze combinatie van maatregelen lijkt te hebben bijgedragen aan een situatie waarin het de laatste jaren relatief rustig is gebleven in de Engelse voetbalstadions⁸.

4.1. Het Engelse model onder de loep

In vergelijking met de Nederlandse aanpak valt op dat Engeland meer leunt op het strafrecht. Daarmee wordt er, in tegenstelling tot in Nederland, sneller de justitiële weg gevolgd. Naast enige basisdelicten voor het verstoren van de openbare orde, bestaat er een voetbal(overtredingen)wet met specifieke voetbalgerelateerde overtredingen evenals overtredingen die volgen uit de Public Order Act en wet op sportevenementen.

Stadionverboden

In Engeland kunnen stadionverboden zowel op basis van strafrecht als civiel recht worden opgelegd. Alleen een stadionverbod opgelegd door een strafrechter zal leiden tot een strafblad. Een strafrechtelijk stadionverbod verhindert de veroordeelde om alle gereguleerde wedstrijden in Engeland bij te wonen, waarbij deze persoon tevens verplicht kan worden zijn paspoort bij de politie in te leveren voorafgaand aan buitenlandse wedstrijden. Tegelijkertijd kan een club een civielrechtelijk stadionverbod opleggen voor haar eigen stadion, ook voordat de uitkomst van een strafzaak bekend is.

Er zijn twee soorten stadionverboden in Engeland: aanklagers kunnen een Football Banning Order (FBO) aanvragen op basis van een klacht of van veroordeling. De bewijslast voor het opleggen van een stadionverbod op basis van een klacht is lager dan in het strafrecht, waardoor deze verboden relatief eenvoudig kunnen worden opgelegd. De politie moet

⁸ Berenschot (2023), Voetbalbeleid in Nederland, Engeland en Duitsland

echter wel een dossier opbouwen waaruit blijkt dat het individu overlast heeft veroorzaakt en er een risico bestaat dat dit opnieuw gebeurt. Bij een Football Banning Order bij veroordeling wordt een persoon veroordeeld voor een strafbaar feit, waar de rechter bovenop een eventuele straf een stadionverbod oplegt als er redelijke gronden zijn om aan te nemen dat het opleggen van een verbod zou helpen om geweld of ordeverstoring bij voetbalwedstrijden te voorkomen.

Ook veldbetreders bij het Engelse voetbal krijgen sinds 2022 standaard een stadionverbod. Daarmee voegt veldbetreding zich bij de (al geldende) lijst strafbare acties zoals supporters die worden aangetroffen met vuurwerk of vuurpijlen, het gooien met voorwerpen of drugs verkopen en gebruiken.

Meldplicht en toegang tot het stadion

Supporters in Engeland die een stadionverbod hebben, zijn verplicht om zich te melden bij een politiebureau op dagen waarop hun club een wedstrijd speelt. Afhankelijk van de voorwaarden van het verbod kan dit melden plaatsvinden vóór, tijdens of na de wedstrijd. Tijdens het melden moeten de supporters zich registreren bij de politie en hun identiteit bevestigen. Niet voldoen aan deze plicht kan leiden tot verdere juridische consequenties, waaronder de verlenging van het stadionverbod.

De toegangscontrole bij Engelse voetbalstadions is streng en strak georganiseerd om de veiligheid van supporters te waarborgen. Hoewel de basisregelgeving niet wezenlijk verschilt van de aanpak in Nederland, zijn er duidelijke verschillen in zowel de kwaliteit als de hoeveelheid stewards die worden ingezet. In Engeland stelt Binnenlandse Zaken specifieke eisen aan de kwaliteit van stewards, waaronder de verplichting dat ze moeten worden opgeleid volgens een nationaal erkende standaard. Engelse voetbalclubs zijn verplicht om veiligheidspersoneel in te zetten dat voldoet aan deze opleidingsnormen. Voor iedere functie binnen de veiligheid zijn er specifieke opleidingsniveaus vastgesteld. Volgens de Engelse politie heeft deze gedegen opleiding het vertrouwen in stewards aanzienlijk vergroot, wat heeft geleid tot een verminderde noodzaak voor politie-inzet binnen de stadions. Daarnaast is het in Engeland zo dat, onder bepaalde voorwaarden, voor de inzet van politie in het stadion moet worden betaald. Elke Engelse voetbalclub in de hoogste vier divisies heeft een stadionveiligheidsfunctionaris, die verantwoordelijk is voor de veiligheid van alle toeschouwers in het stadion.

Zitplaatsen en cameratoezicht

Waar Nederlandse stadions, vooral voor fanatieke supporters, vrije plaatskeuze kennen hebben veel Engelse stadions zich aangepast aan het zogeheten «all-seater» concept, waarbij alle toeschouwers een zitplaats toegewezen krijgen en er geen staanplaatsen zijn. Dit kan bijdragen aan de veiligheid door het mogelijk te maken supportergroepen nauwkeurig te verdelen over het stadion. De veiligheidsmedewerkers in het stadion kunnen precies achterhalen wie waar zit en wie zich misdraagt, waardoor bezoekers zich niet in de anonimiteit kunnen wanen. Daarnaast hebben sommige Engelse clubs «safe standing» zones ingevoerd, waar het tijdens wedstrijden voor supporters mogelijk is om veilig te staan. Het succes van dit concept in het handhaven van de veiligheid wordt verder versterkt door goed cameratoezicht.

De invoering van cameratoezicht in Engelse stadions heeft een belangrijke rol gespeeld in het terugdringen van hooliganisme. Sinds de jaren '80 is het gebruik van camerabewaking en draagbare camera's steeds verder

ontwikkeld en nu standaard bij elke Premier League-wedstrijd. Daarnaast worden bodycams ingezet om supporters vast te leggen, met het doel om geweld te ontmoedigen en als bewijsmateriaal te dienen. Engelse stadions hangen vol met camera's, waardoor het voor supporters moeilijk tot nagenoeg onmogelijk wordt om zich ongezien te misdragen. Verder blijkt deze technologie ook nuttig in het beheersen van ongewenst groepsgedrag te (crowd control). Cameratoezicht, in combinatie met vaste plaatsen en de aanwezigheid van een groot aantal opgeleide stewards die bij incidenten snel kunnen ingrijpen, blijkt een effectief middel te zijn.

De camerabeelden worden bovendien niet alleen succesvol gebruikt om fysiek geweld aan te pakken, maar ook om verbale misdragingen, zoals beledigende spreekkoren, te registreren. De Engelse voetbalbond hanteert strikte regels tegen zogeheten «chanting» – beledigende spreekkoren – en clubs grijpen bij dergelijk gedrag direct in. Ook trainers en spelers hebben zich duidelijk uitgesproken tegen zulke spreekkoren.

Tickets op naam

Engeland hanteert bij wedstrijden met een verhoogd risico het systeem van «ticketing op naam». Dit stelt autoriteiten en stadionbeheerders in staat om (probleem)supporters te identificeren bij risicowedstrijden. Bovendien helpt het om de illegale handel en doorverkoop van tickets te verminderen. Hoewel er geen algemene identificatieplicht is, kan de politie supporters verzoeken zich te identificeren bij risicovolle wedstrijden of wanneer er een redelijk vermoeden van betrokkenheid bij gewelddadigheden bestaat. Bij de aankoop van tickets moeten kopers persoonlijke gegevens verstrekken, zoals hun naam, geboortedatum en soms een identificatienummer zodat in het stadion gevraagd kan worden om een identiteitsbewijs dat overeenkomt met de naam op het ticket.

Politie-inzet

In Engeland is bij ongeveer de helft van de voetbalwedstrijden geen politie aanwezig in het stadion. In plaats daarvan kunnen «spotters» worden ingezet. Deze spotters observeren het gedrag van supporters en kunnen informatie doorspelen indien nodig. Als de politie en de voetbalclub besluiten dat de aanwezigheid van politie nodig is vanwege een verhoogd risico, kunnen de club en politie een overeenkomst sluiten (zgn. Special Services Agreement) waarin de club betaalt voor de inzet van deze agenten. Het gaat dan om de inzet van specialistische agenten, bijvoorbeeld gewapende officieren.

5. Het concrete plan

Voetbal is zonder twijfel de populairste sport in Nederland, met volle stadions en enthousiaste supporters die hun club komen aanmoedigen. Voetbalgeweld hangt als een donkere wolk boven dit sportfeestje en het is een trieste conclusie dat het clubs en de KNVB niet lukt om een kleine groep raddraaiers aan te pakken. Hieronder volgen een aantal concrete aanbevelingen voor maatregelen om voetbalgeweld daadkrachtig aan te pakken. De Kamer wordt gevraagd in te stemmen met de volgende beslispunten om de regering te verzoeken te bevorderen dat zo spoedig mogelijk de volgende maatregelen worden getroffen:

A. Acties van clubs en KNVB

1. Handhaven van Stadionverboden

Het adequaat handhaven van stadionverboden is cruciaal om raddraaiers buiten te houden. Clubs moeten dit serieuzer op gaan pakken en hulpmiddelen gebruiken om hier stappen in gaan zetten.

- **Biometrische toegangscontrole:** NEC Nijmegen heeft biometrische toegangscontrole geïntroduceerd om stadionverboden te handhaven. Dit systeem gebruikt gezichtsherkenningstechnologie om personen met een stadionverbod te identificeren en de toegang te weigeren. Clubs moeten in dergelijke toegangscontrole investeren om personen met een stadionverbod makkelijker te kunnen herkennen en te weren.
- **ID-check bij de toegang:** Clubs zoals FC Groningen, PEC Zwolle en PSV voeren ID-checks uit bij de toegangspoorten. Dat is tijdrovend maar stelt clubs wel in staat om te controleren of iemand een stadionverbod heeft.

Voor een effectieve landelijke uitrol is het noodzakelijk dat alle clubs investeren in de benodigde technologie en infrastructuur. Dit vereist coördinatie en ondersteuning van de KNVB, zowel financieel als logistiek. Uniforme richtlijnen voor de implementatie van biometrische systemen en ID-checks moeten worden opgesteld en gehandhaafd.

2. Digitale Meldplicht

Een andere effectieve maatregel om raddraaiers te weren is de digitale meldplicht. Dit verplicht bekende overtreeders zich digitaal te melden op bepaalde tijden, meestal tijdens risicowedstrijden, waardoor hun afwezigheid in het stadion wordt gegarandeerd.

- **Pilotprojecten:** In augustus 2024 starten pilotprojecten met een ID-kastje in Leeuwarden, Utrecht en Rotterdam. Deze pilots zullen helpen om de effectiviteit van de digitale meldplicht te evalueren en eventuele verbeterpunten vast te stellen. Het is essentieel dat alle steden met betaald voetbalorganisaties (BVO's) dit systeem zo snel mogelijk uitrollen om een uniforme aanpak te waarborgen.

3. Informatie van clubs gebruiken voor bestuurlijke rapportages

Voetbalclubs verzamelen veel informatie over hun supporters. Deze informatie kan gebruikt worden voor bestuurlijke rapportages die ten grondslag liggen aan de inzet van middelen uit de wet MBVEO.

- **Bestuurlijke rapportage:** Clubs moeten systematisch gegevens over supportersincidenten bijhouden en deze informatie delen met lokale overheden en de politie. Dit stelt burgemeesters in staat om beter geïnformeerde beslissingen te nemen over het opleggen van gebiedsverboden en groepsverboden.

4. Eisen KNVB richting clubs

De KNVB moet veel steviger worden in het stellen van eisen aan clubs in het kader van licentie-uitgifte. Deze eisen moeten betrekking hebben op zaken als het aantal en de kwaliteit van camera's en het aantal en de training van stewards.

- **Camera's:** Het aantal camera's en de kwaliteit daarvan moeten harde eisen zijn voor een licentie. Met kwalitatief en kwantitatief goed cameratoezicht kunnen incidenten scherp worden vastgelegd en kunnen daders gemakkelijker worden geïdentificeerd.
- **Stewards:** Ook moet de KNVB harde licentie-eisen stellen over de kwantiteit en kwaliteit van stewards. Dit betekent dat stewards goed getraind moeten zijn in het omgaan met incidenten, in het handhaven

van de orde en aan de opleidingseisen voldoen voor fouilleren. De eisen voor stewards moeten landelijk worden vastgelegd.

B. Rol van de burgemeester

1. Vergunningplicht voor elke wedstrijd

De burgemeester zou maatregelen af moeten kunnen dwingen van clubs om de veiligheid tijdens wedstrijden beter te waarborgen. Daarom moet er voor elke wedstrijd van een BVO een vergunningplicht komen.

- **Vergunningplicht in APV:** Gemeenten moeten verplicht worden om een vergunningplicht op te nemen in hun Algemene Plaatselijke Verordening (APV). Dit geeft burgemeesters de mogelijkheid om specifieke maatregelen per wedstrijd af te dwingen, zoals het aantal toeschouwers, het gebruik van netten, de verkoop van losse kaartjes op naam, het aantal stewards en het preventief fouilleren van risicovakken.

2. Verplichte vierhoek overleggen

Om goede afspraken te maken die voor iedereen werkbaar zijn, moet er voor elke risicowedstrijd een overleg zijn tussen de burgemeester, politie, officier van justitie/OM en vertegenwoordigers van de voetbalclub

- **Vierhoekoverleg:** Door deze structurele samenwerking kan de burgemeester de inzet van de politie maximaliseren en ervoor zorgen dat alle betrokken partijen goed voorbereid zijn.

3. Kosten voor extra politie-inzet doorberekenen

Als er tijdens een wedstrijd meer politie nodig blijkt te zijn dan vooraf in de vierhoek afgesproken, of als politie-inzet binnen het stadion noodzakelijk is, moeten de kosten daarvan doorberekend worden aan de clubs. Dit is een duidelijk falen van de clubs.

- **Kosten doorberekenen:** Deze maatregel zorgt ervoor dat clubs worden gestimuleerd hun verantwoordelijkheid serieus nemen en om de orde binnen het stadion zelf beter en strenger te handhaven. Bovendien worden de kosten van het falen van clubs zo niet doorberekend aan de maatschappij.

C. Rol van het strafrecht

1. Bestrafing van individuele strafbare gedragingen

Individuele strafbare gedragingen zoals het afsteken van illegaal vuurwerk moeten streng worden bestraft.

- **Dubbele straf eisen voor illegaal vuurwerk:** In verband met de gevaarzetting moet er een dubbele straf geëist worden voor het afsteken van illegaal vuurwerk in een stadion.
- **Noodsignalen strafbaar stellen:** Het afsteken van noodsignalen in stadions moet specifiek strafbaar worden gesteld.

2. Inzet van snelrecht

Bij voetbalgerelateerde incidenten moet vaker snelrecht worden ingezet om daders snel en effectief te straffen.

- **Snelrecht** inzetten: hooligans die zich schuldig maken aan geweld en vandalisme verschijnen binnen enkele dagen voor de rechter en krijgen ook sneller hun straf te horen. Dit zorgt voor een snelle afhandeling van zaken, heeft een afschrikwekkende werking en verhoogt de zichtbaarheid van strafrechtelijke consequenties.

3. Schade Verhalen op Daders

De schade die ontstaat door voetbalvandalisme moet altijd worden verhaald op de daders.

- **Groepsaansprakelijkheid:** Naast individuele aansprakelijkheid kan ook groepsaansprakelijkheid worden ingesteld. Dit betekent dat de hele groep verantwoordelijk kan worden gehouden voor de schade als zij zich schuldig maakt aan geweld of vandalisme.

4. Overtreding van civielrechtelijk stadionverbod strafbaar stellen

Het **overtreden van een civielrechtelijk stadionverbod** moet **apart strafbaar** worden gesteld. Dit geeft een stevig extra handvat voor de handhaving van stadionverboden en zorgt ervoor dat overtreders geconfronteerd worden met harde consequenties als zij toch naar een wedstrijd gaan.

5. Betreden van het veld als apart delict

Het **betreden van het veld** door supporters moet als een **zelfstandig strafbaar feit** worden opgenomen in het wetboek van Strafrecht en net als in het Engelse model stevig aangepakt worden. Dit voorkomt situaties waarin supporters het veld betreden en zorgt voor duidelijke juridische consequenties voor dergelijke acties.

6. Individuele strafbaarheid van spreekkoren

Om een duidelijke norm te stellen moet het deelnemen aan beledigende of discriminerende spreekkoren individueel strafbaar worden gesteld. Door goed cameratoezicht kunnen hier de raddraaiers eruit gepikt worden.

- **Playbacken strafbaar stellen:** Ook het «playbacken» of meedoen aan spreekkoren zonder daadwerkelijk te zingen moet strafbaar worden gesteld. Dit is een expliciete wens van het Openbaar Ministerie en maakt handhaving van spreekkoren eenvoudiger.

6. Financiële consequenties

De financiële gevolgen van de voorstellen zijn afhankelijk van de wijze waarop de voorstellen worden overgenomen en ingevuld. De kosten zijn derhalve nog niet bekend. Het effectiever aanpakken van voetbalgeweld vraagt mogelijk om een – naar het inzicht van de initiatiefnemer – bescheiden bijdrage vanuit de bestaande budgetten in de begroting Justitie en Veiligheid. Het gros van de voorgestelde maatregelen vergen in principe geen (extra) structurele middelen.

Michon-Derkzen