

Marjan Olfers, Wesley van den Breul en Luc Huiskamp

VOETBAL GERELATEERD WANGEDRAG

Samenvatting



Samenvatting

Hoewel enorm veel mensen kunnen genieten van voetbalwedstrijden, is voetbalgerelateerd wangedrag bijna niet weg te denken uit de hedendaagse samenleving. Of het nu gaat om het gooien van voorwerpen op het veld, het afsteken van vuurwerk of het uiten van racistische spreekwoorden, bijna wekelijks wordt er zowel in Nederland als in België in de kranten over voetbalgerelateerd wangedrag gerapporteerd. Na de covidpandemie is het voetbalgerelateerd wangedrag volgens de cijfers uit beide landen toegenomen. Hoewel in Nederland in 2023 een daling zichtbaar is, is het niveau van het voetbalgerelateerd wangedrag nog niet op het niveau van vóór de covidpandemie.

Onder **voetbalgerelateerd wangedrag** wordt verstaan: “gedragingen van natuurlijke personen in directe relatie tot het voetbal en die te maken hebben met, dan wel bestaan uit verstoring van de openbare orde/veiligheid en/of het plegen van strafbare feiten.”¹ Het gaat om voetbalgerelateerd wangedrag in en rond een voetbalstadion met inbegrip van de bijbehorende gebouwen, terreinen, toegangen en toegangswegen. Het vindt plaats vlak vóór, tijdens en vlak na afloop van een voetbalevenement.

Het voetbalgerelateerd wangedrag houdt de gemoederen in Nederland en België bezig en heeft de aandacht van de politiek. België paste recentelijk (2023) nog de Voetbalwet aan en ging onder meer over tot zwaardere sancties. Ook in Nederland zijn de sancties in de loop der tijd zwaarder geworden, denk bijvoorbeeld aan stadionverboden die worden opgelegd voor een langere duur. Niet alleen de clubs zetten zich, als organisator van de wedstrijden en dus eerstverantwoordelijke, in om voetbalgerelateerd wangedrag te voorkomen, maar ook voetbalbonden, burgemeesters, politie, het Openbaar Ministerie (OM), Supporters Liaisons Officers (SLO)², et cetera.

Het onderwerp voetbalgerelateerd wangedrag staat niet alleen nationaal op de agenda, maar ook binnen de Benelux. De Benelux Interparlementaire Assemblee³ heeft in de ‘Aanbeveling betreffende de internationale voetbalveiligheid, aanpak racisme’ (maart 2021) een elftal aanbevelingen gedaan om de internationale voetbalveiligheid in de Benelux te verbeteren. In deze lijst staan onder andere het optimaliseren van de uitwisseling van informatie inzake risicowedstrijden tussen de landen, het onderzoeken van een internationaal overdraagbaar stadionverbod, het verbeteren van communicatie tussen de landen over het bestraffen van

1 Rb. Midden-Nederland 19 november 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:5705.

2 Een Supporter Liaison Officer (SLO) is een door de voetbalclub aangestelde medewerker die het supportersbeleid mede vormgeeft en uitvoert.

3 De Benelux Interparlementaire Assemblee wordt ook wel het Beneluxparlement of Beneluxraad genoemd en stond tot 2015 bekend als Raadgevende Interparlementaire Benelux-raad (IPR). Het betreft een parlementair instituut van de Benelux en komt geen beslissingsbevoegdheid toe.

voetbalgerelateerd wangedrag, het bevorderen van registratie van incidenten over de grens en het inrichten van een digitaal platform om 'best practices' uit te wisselen.

In navolging van de aanbeveling door de Benelux Interparlementaire Assemblee om de internationale samenwerking tussen Nederland en België op het gebied van voetbalgerelateerd wangedrag te verbeteren, wordt in dit onderzoek de huidige situatie in kaart gebracht. In dit onderzoek komen de volgende onderwerpen aan bod:

1. De mate waarin voetbalgerelateerd wangedrag zich voordoet in Nederland en België;
2. De instrumenten die in Nederland en België worden ingezet om voetbalgerelateerd wangedrag tegen te gaan;
3. De effectiviteit van deze instrumenten naar de ervaring van respondenten in zowel vragenlijsten, interviews als een expertmeeting;
4. De mogelijkheden en bijbehorende valkuilen als wordt gekeken naar de overdraagbaarheid van deze instrumenten.

De kennis die wordt opgedaan met behulp van dit onderzoek, dat in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) is uitgevoerd, kan vervolgens worden gebruikt om de (inter)nationale aanpak van voetbalgerelateerd wangedrag in Nederland en België te verbeteren.

Opzet en uitvoering van het onderzoek

Ter beantwoording van de onderzoeksvragen is gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden: literatuuronderzoek, jurisprudentieonderzoek, een enquête onder de veiligheidsverantwoordelijken van Nederlandse en Belgische betaaldvoetbalorganisaties (BVO's), interviews met de verschillende experts die een rol spelen in de bestrijding van voetbalgerelateerd wangedrag (57 geïnterviewden), een expertmeeting waarin verschillende actoren uit het werkveld zijn samengekomen om de huidige aanpak van voetbalgerelateerd wangedrag te bespreken aan de hand van een aantal casussen. De onderzoeksbevindingen rusten vooral op de kennis en ervaring van experts. Het betreft experts vanuit diverse organisaties zoals de politie, het OM, burgemeesters, verantwoordelijken voor de veiligheid binnen gemeenten en voetbalclubs, de voetbalbonden Koninklijke Nederlandse Voetbalbond (KNVB) en Koninklijke Belgische Voetbalbond (KBVB), personen binnen de Voetbalcel⁴, etc. Niet alleen zijn de experts geraadpleegd over het probleem van voetbalgerelateerd wangedrag, maar ook ter verduidelijking van instrumenten en de evaluatie van de inzet, de ervaren effectiviteit en de eventuele overdraagbaarheid. Deskundigen zijn in de expertmeeting samengebracht om kennis en ervaringen uit te wisselen.

4 De Voetbalcel is een publiekrechtelijk georganiseerd orgaan in België dat zich bezighoudt met het opleggen van administratieve stadionverboden en boetes met betrekking tot voetbalgerelateerd wangedrag.

Reflectie op het onderzoek

Het onderzoek kent een aantal methodologische beperkingen en zaken die het onderzoek op een bepaalde manier in de voortgang hebben belemmerd. Deze beperkingen worden in deze paragraaf behandeld. Zoals al aangekaart in de afbakening van het onderzoek, is de effectiviteit van de instrumenten in deze context lastig te meten. Om deze reden is in dit onderzoek ervoor gekozen om de effectiviteit van deze instrumenten te meten aan de hand van de ervaringen van de actoren die met deze instrumenten van doen hebben.

Waar in Nederland de jurisprudentie openbaar is, is dit in België niet het geval. Hierdoor heeft de deskresearch met name voor de Belgische context vertraging opgelopen. De deskresearch heeft voor dit onderzoek gediend als bouwsteen voor de verdere dataverzameling, maar door de vertraging in de deskresearch, in combinatie met de strakke planning van het onderzoek, is de verdere dataverzameling in België al van start gegaan voordat de deskresearch volledig was afgerond. Hierdoor hebben de interviews en de enquêtes in België ook deels gediend als scan van de Belgische context. Het gevolg hiervan is dat deze interviews en enquêtes in eerste instantie erg breed zijn opgezet en er relatief weinig ruimte was voor specifieke vragen over bepaalde instrumenten.

Tijdens het onderzoek is gebleken dat er in beide landen een breed scala aan instrumenten bestaat. Het is niet realistisch om alle denkbare instrumenten te bespreken in dit onderzoek. We hebben voornamelijk gekozen voor de instrumenten die de respondenten zelf naar voren brachten en de nadruk gelegd op de instrumenten waar zij winst in de bestrijding van voetbalgerelateerd wangedrag in zagen.

Bij het onderzoeken van de historische context van voetbalgerelateerd wangedrag wordt onder andere teruggekeken naar de voetbalseizoenen 2020/2021 en 2021/2022, waarin coronamaatregelen ervoor zorgden dat de stadions (nagenoeg) leeg waren. Op meerdere onderdelen van het onderzoek zal naar voren komen dat (de nasleep van) de coronapandemie een grote invloed heeft gehad op de aard en omvang van voetbalgerelateerd wangedrag.

De aard en omvang van voetbalgerelateerd wangedrag in het betaald voetbal in Nederland en België

Voetbalgerelateerd wangedrag is in Nederland sinds midden jaren zeventig van de vorige eeuw een probleem. In België volgt de problematiek niet veel later, uitgerekend als gevolg van een bezoek van Nederlandse topploeg Feyenoord aan België eind jaren zeventig. Sinds deze periode, en met name na het Heizeldrama⁵ in Brussel in 1985, is er veel politieke aandacht voor het fenomeen. Het voetbalgerelateerd wangedrag is sinds die periode een groot maatschappelijk probleem, waardoor beide landen zich genoodzaakt voelden om een eigen versie van een Voetbalwet op te stellen, waar specifiek wordt ingegaan op het bestrijden van voetbalgerelateerd wangedrag. Zo kent België een Voetbalwet uit 1998. Met de Wet Maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (MBVEO) zijn in Nederland

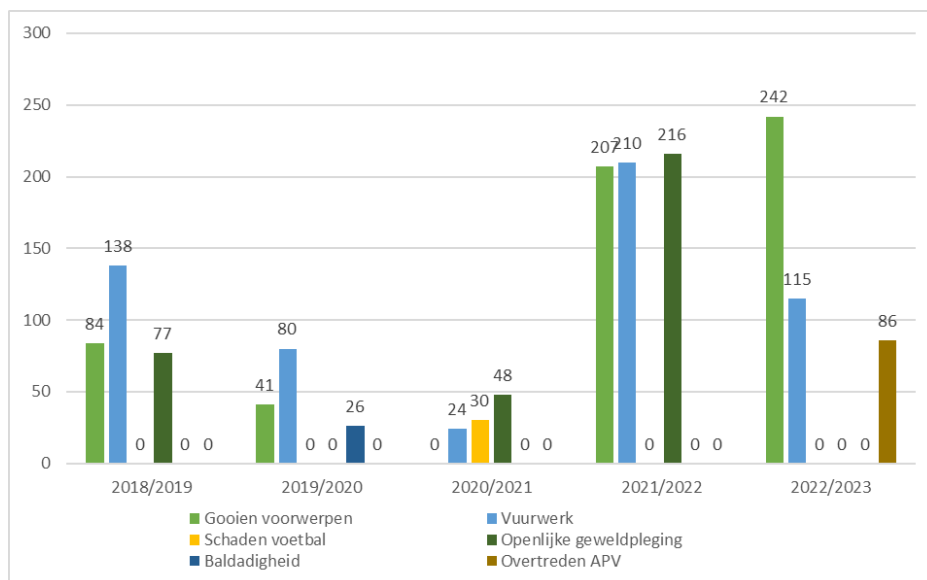
5 Bij het Heizeldrama (29 mei 1985) braken rellen uit tussen het Engelse Liverpool en het Italiaanse Juventus in het Brusselse Heizelstadion. Daarbij kwamen tientallen mensen om het leven en raakten honderden gewond.

vanaf 2010 nieuwe bepalingen ingevoerd in de Gemeentewet, het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering tegen overlastgevend gedrag, waaronder voetbalgerelateerd wangedrag.

Ondanks het bestaan van deze wetten, komen er nog steeds veel incidenten voor. Zowel Nederland als België rapporteren een niet eerder vertoond aantal incidenten in het voetbalseizoen na de coronapandemie. De cijfers die zien op voetbalgerelateerd wangedrag in Nederland en België laten veel gelijkenissen zien. Zo blijkt dat er in beide landen veel stadionverboden zijn uitgedeeld in de laatste vijf jaar. In beide landen is te zien dat er ten tijde van de coronapandemie minder stadionverboden zijn uitgedeeld, wat logisch verklaarbaar is gezien het beperkt aantal wedstrijden met stadionbezoekers. Direct na de coronapandemie wordt er met name in Nederland een scherpe stijging in het aantal stadionverboden gerapporteerd: er zijn in beide landen meer stadionverboden uitgedeeld in het seizoen 2021/2022 dan het seizoen 2018/2019 (het seizoen voor de pandemie). In Nederland zijn er in deze seizoenen respectievelijk 1258 en 595 stadionverboden uitgedeeld, in België zijn dit respectievelijk 1587 en 1482 stadionverboden. Waarom er in België meer stadionverboden zijn opgelegd, is onduidelijk.

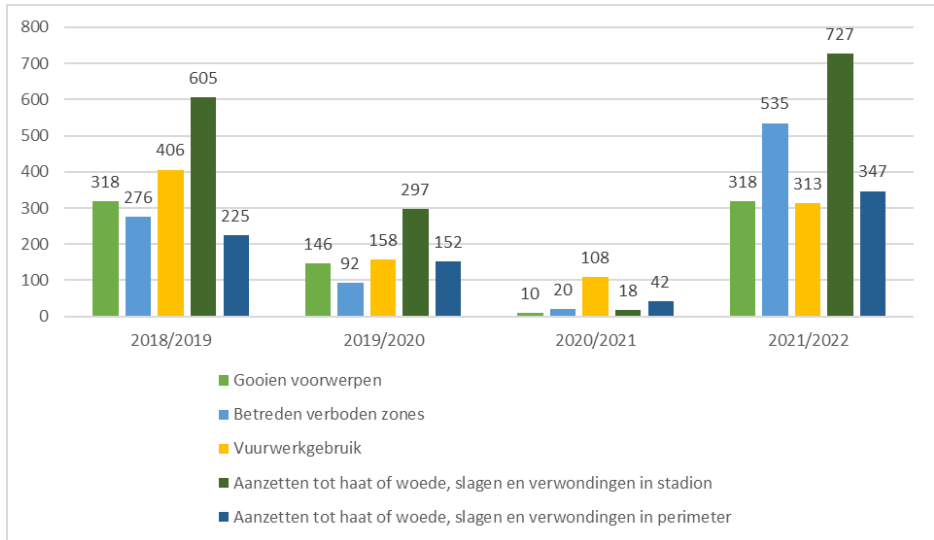
Het type wangedrag dat veel wordt vertoond is vergelijkbaar. In beide landen zijn het gooien van voorwerpen en het afsteken van vuurwerk veelvuldig gerapporteerde incidenten. Ook openlijke geweldpleging (in de Belgische context ‘het aanzetten tot haat of woede, slagen en verwondingen’) wordt veel gezien in en rondom de stadions.

■ **Figuur 0.1 - Aantal stadionverboden naar type incident in Nederland**



Bron: KNVB (2023)

■ **Figuur 0.2 - Aantal stadionverboden naar type incident in België**



Bron: Voetbalcel (2023)

Het Belgische en Nederlandse systeem

Uit de bestudering van wet- en regelgeving blijkt dat België een ‘echte’ voetbalwet kent, terwijl Nederland de MBVEO kent, die andere bestaande generieke wetgeving wijzigt, bijvoorbeeld de Gemeentewet en het Wetboek van Strafvordering. Dit betekent onder andere dat in de Belgische Voetbalwet de strafbaarstellingen staan. Denk bijvoorbeeld aan het gooien van voorwerpen en meer recent aan de overtreding van de artikelen 23 en 23bis inzake fysiek geweld tegen stewards, veiligheidscoördinatoren, bewakingsagenten, politie- en hulpdiensten, maar ook aan de strafbaarstelling in 2023 van het plegen van daden van racisme of xenofobie. In Nederland staan dergelijke strafbaarstellingen niet in de MBVEO. In België worden de zaken voornamelijk door de Voetbalcel afgedaan. De publiekrechtelijk georganiseerde Voetbalcel legt administratieve stadionverboden en boetes op. Een dergelijk publiekrechtelijk orgaan ontbreekt in Nederland. In Nederland geldt immers vooral als uitgangspunt dat voetbalgerelateerd wangedrag een zaak is van de sport en niet van de overheid, en dat dit probleem in eerste instantie dus ook door de sport zelf moet worden opgelost. Dit uit zich in een voornamelijk civielrechtelijke benadering. Nederland kent bijvoorbeeld geen Voetbalcel als overheidsorgaan, zoals België dat wel kent.

De burgemeester komt zowel in Nederland als in België een prominente rol toe bij de aanpak van voetbalgeweld. In beide landen is de burgemeester belast met de handhaving van de openbare orde en met het toezicht op evenementen, waaronder voetbalwedstrijden. In relatie tot de aanpak van voetbalgerelateerd wangedrag is politieke lokale beïnvloeding in België potentieel groter, vanwege de grotere betrokkenheid van de gemeenteraad bij de

inzet van instrumenten. De laatste tijd is in Nederland een beweging ingezet naar een meer bestuursrechtelijke aanpak. Dit blijkt uit het nieuw opgesteld handelingskader dat vooral aandacht schenkt aan de vergunningverlening aan BVO's. Verder blijkt dit mogelijk uit de grotere rol die de last onder dwangsom kan gaan spelen bij overtreding van de gemeentelijke regelgeving.

Voorts zetten zowel België als Nederland ook het strafrecht in, wanneer het gaat om een overtreding van een bepaling in de strafwetgeving. Zo kent Nederland een gebiedsverbod of meldplicht op basis van art. 509hh Sv en art. 38v Sr. België kent een gerechtelijk stadionverbod, art. 41 Voetbalwet. Daarnaast bestaan in beide landen verschillende civielrechtelijke instrumenten zoals een civielrechtelijk stadionverbod; een burgerrechtelijk stadionverbod genoemd in België. In Nederland wordt dit verbod opgelegd door de club of de KNVB, als het gaat om een landelijk stadionverbod. Ook zijn civielrechtelijke boetes mogelijk. In België is recentelijk de Nationale Kamer voor Burgerrechtelijke Uitsluitingen opgericht. Deze Kamer kan overgaan tot het opleggen van een burgerrechtelijke uitsluiting (stadionverbod). Voorheen legden de clubs in België een stadionverbod op. In België is sindsdien een beweging richting meer civielrechtelijke afdoening via stadionverboden merkbaar.

In Nederland wordt door meerdere respondenten gerapporteerd dat ondanks de beschikbaarheid van een breed scala aan instrumenten, deze (publiekrechtelijke) instrumenten niet altijd volledig benut worden. Dit kan te maken hebben met een gebrek aan kennis bij de actoren die deze instrumenten zouden moeten inzetten. In België staan bijvoorbeeld alle verboden onder elkaar in de Voetbalwet en is in een oogopslag inzichtelijk wat de instrumenten en sancties zijn die aan de Voetbalwet worden ontleend.

De instrumenten

Nederland en België kennen een veelvoud aan instrumenten om voetbalgerelateerd wangedrag te bestrijden. Het beschikbare instrumentarium is vergelijkbaar in beide landen, zoals weergegeven in onderstaand schema.

Instrument	Aanwezig in Nederland	Aanwezig in België
Bestuursrechtelijke instrumenten		
Risico-inschatting/Veiligheidsplan*	Ja	Ja
Handelingskader voor gemeenten	Ja	Nee
Persoonsgerichte aanpak*	Ja	Ja
Combi-regeling*	Ja	Ja
Fouilleren binnen en buiten het stadion*	Ja	Ja
(Nood)maatregelen ten behoeve van de openbare orde*	Ja	Ja
Cameratoezicht buiten het stadion	Ja	Ja
Cameratoezicht binnen het stadion	Ja	Ja
Gebiedsverbod, in België perimeterverbod *	Ja	Ja

Fysieke meldplicht *	Ja	Ja
Digitale meldplicht	Pilot plaatsgevonden en een nieuwe pilot wordt opgestart. ⁶	Nee
Uitreisverbod	Nee	Ja
Bestuurlijke ophouding*	Ja	Ja
Strafrechtelijke instrumenten		
Strafrechtelijk stadionverbod*	Ja	Ja
Gedragsaanwijzing*	Ja	Ja
Geldboete*	Ja	Ja
Civielrechtelijke instrumenten		
Ticketcontrole*	Ja	Ja
Alcoholverbod	Ja	Ja
Civielrechtelijk stadionverbod*	Ja	Ja
Geldboete*	Ja	Ja
Pilots**	Ja	Ja
Maatschappelijke campagnes**	Ja	Ja

* Er bestaat een vergelijkbare maatregel/sanctie soms anders genoemd, of met een andere juridische grondslag.

**De pilots en maatschappelijke campagnes zijn uniek per land, maar hebben wel ongeveer dezelfde strekking.

Op het gebied van preventie, detectie, monitoring en repressie zijn dus veel instrumenten voorhanden. Deze instrumenten zijn zowel juridisch als niet-juridisch van aard. Als het gaat om de juridische instrumenten, gaat het zowel om bestuursrechtelijke, strafrechtelijke als civielrechtelijke instrumenten. Een belangrijke conclusie is dat er voornamelijk veel gelijkenissen worden gevonden in de aanpak die beide landen hanteren. Voorafgaand aan de wedstrijd gaat het bijvoorbeeld om een risico-inschatting vooraf en het opstellen van een veiligheidsplan als verplichting voor de organisator om een wedstrijd te organiseren. Verder is er een regeling die de scheiding van supporters en de toestroom naar het stadion regelt, wordt er gefouilleerd buiten en binnen het stadion, is er cameratoezicht buiten en binnen het stadion en is er een ticket- en toegangscontrole. Anders dan de Nederlandse wet kent de Belgische Voetbalwet een uitreisverbod (art. 24ter Voetbalwet). In geval van een administratief stadionverbod van twee jaar of meer kan aan de overtreder een administratief verbod om het grondgebied te verlaten worden opgelegd voor een land waar een voetbalwedstrijd wordt gespeeld waaraan (onder meer) een club van een Belgische nationale afdeling deelneemt, voor een duur die gelijk is aan deze van het administratief stadionverbod. In België is het voorts gebruikelijk om de ticketverkoop aan banden te leggen door het (strikter) op naam verkopen

6 Experimentele digitale meldplicht voor gebiedsverboden in Rotterdam, Leeuwarden en Utrecht. <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/10/12/experiment-digitale-meldplicht-voor-gebiedsverboden-in-rotterdam-leeuwarden-en-utrecht>

van de tickets via een gezamenlijk ticketingsysteem van de Pro League⁷ clubs. Daarnaast bestaat het voornemen om de ticketverkoop te koppelen aan de verschillende databases van stadionverboden.

De oorzaken van de verschillen in de instrumenten liggen deels in de bestuurlijke inrichting en de wet- en regelgevingssystematiek. Andere oorzaken lijken meer cultureel van aard. België is laat – pas bij de laatste wetswijziging van de Voetbalwet in 2023 – overgegaan naar strafbaarstelling van racisme en xenofobie in de Voetbalwet. Nederland kent een systeem waarbij dienaangaande terug wordt gevallen op de generieke strafrechtelijke bepalingen op het gebied van discriminatie.

Pilots

Er loopt op dit moment in beide landen een aantal pilots dat bij zou kunnen dragen aan de bestrijding van voetbalgerelateerd wangedrag. In veel van deze pilots wordt gebruik gemaakt van artificiële intelligentie (AI). AI kan behulpzaam zijn bij de toegangscontrole. Om de detectie en monitoring in het stadion te verbeteren kunnen eveneens biometrische scans en slimme camera's worden ingezet. Er zijn nog wel obstakels die ervoor zorgen dat deze instrumenten niet direct ingezet kunnen worden. In de gesprekken die zijn gevoerd met respondenten blijkt dat vooral de regels betreffende de privacy hierbij een rol spelen (Algemene Verordening Gegevensbescherming, AVG). De balans tussen enerzijds het bewaken van de privacy van de stadionbezoekers en anderzijds het verhogen van de pakkans van plegers van wangedrag blijkt een discussiepunt bij beleidsbepalers en andere actoren.

Effectiviteit van instrumenten

In Nederland bestaat een tendens naar de intensivering van de bestuursrechtelijke vergunningsplicht voor voetbalwedstrijden. Nederland kent van oudsher vooral een civielrechtelijke benadering. Het strafrecht wordt als ultimum remedium ingezet. In België bestaat een tendens naar een meer civielrechtelijk optreden via burgerrechtelijke stadionverboden. Uit dit onderzoek blijkt dat niet alleen vergelijkbare instrumenten bestaan (die een verschillende juridische grondslag kunnen kennen) maar ook dat in beide landen vergelijkbare instrumenten als effectief worden beschouwd in de bestrijding van voetbalgerelateerd wangedrag.

De risicobepaling voorafgaand aan het seizoen wordt in zowel Nederland als België als een effectief middel gezien in de bestrijding van voetbalgerelateerd wangedrag. In het contact tussen de actoren van de lokale vierhoek (club, gemeente, OM en politie en in België uitgebreid met bijvoorbeeld de hulpdiensten⁸), wordt de aankomende wedstrijd beoordeeld in het kader van risico's op het gebied van voetbalgerelateerd wangedrag. Aan de hand van

7 In België is recent (2022) de Nationale Kamer voor Burgerrechtelijke Uitsluitingen opgericht door de KBVB en Pro League.

8 Denk aan de brandweer en ambulancediensten.

deze risicobepaling kan worden bepaald welke verdere instrumenten benodigd zijn om de veiligheidssituatie rondom de wedstrijd in goede banen te leiden. In de interviews komt geregeld de taak van de SLO naar voren. Zowel veiligheidscoördinatoren als SLO's geven aan dat wanneer er goede banden zijn tussen de club en de supporters en er gesprekken worden gevoerd over de organisatie van veiligheid rondom wedstrijden, de achterban zich beter gedraagt. Een bijkomend voordeel is dat de club beter op de hoogte is van eventuele onvrede bij de achterban, waardoor risicoschattingen makkelijker worden.

Een aantal van de instrumenten die afhankelijk van de risicobepaling vooraf wordt ingezet, wordt als effectief gezien in de bestrijding van voetbalgerelateerd wangedrag. Dit betreft het scheiden van supportergroepen bijvoorbeeld middels de combiregeling⁹. Ook het reguleren van de ticketverkoop en een strikte toegangscontrole worden als effectieve maatregelen gezien om wangedrag tegen te gaan. Door het koppelen van tickets aan de identiteit van de koper is goed in beeld wie er precies in het stadion zitten. Ook kunnen supporters met een stadionverbod bij een goede toegangscontrole effectief uit het stadion geweerd worden. Zeker wanneer zoals België voornemens is, de verschillende databases met stadionverboden worden gekoppeld aan de (centrale) ticketverkoop.

In Nederland wordt het stadion eerder drooggelegd (geen alcoholverkoop) dan in België. Respondenten wijzen ter verklaring vooral naar culturele verschillen. In België hoort bier bij het bezoeken van een voetbalwedstrijd. Ook is er sprake van een andere weging van belangen. Het commerciële belang van de club, die ook geld moet kunnen verdienen, speelt bij de weging van belangen in België een rol.

Het blijkt dat in beide landen de verbeteringen niet zozeer in de beschikbaarheid van instrumenten gezocht moeten worden maar in het verbeteren van de controle en handhaving van de bestaande instrumenten. Een voorbeeld hiervan is het verzorgen van een meer intensieve toegangscontrole en foullering bij de entree van het stadion. Een gebrek aan stewards en politiecapaciteit zorgt ervoor dat ticket- en identiteitscontroles en foullering minder (goed) worden ingezet dan wenselijk is. Respondenten uit beide landen wijzen bijvoorbeeld op een gebrek aan (kwalitatief goede) stewards waardoor de controle en handhaving achterblijft. Stewards krijgen daarnaast soms te maken met bedreigingen of geweld. Doordat stewards in België slechts een vrijwilligersvergoeding krijgen is de animo om de functie op te pakken volgens respondenten laag. Foullering is niet altijd even effectief omdat het praktisch onhaalbaar is om iedere bezoeker voor een wedstrijd grondig te foulleren. Het is daarom goed mogelijk dat er ondanks foullering nog steeds verboden items naar binnen gesmokkeld worden. Ook stellen veiligheidsvertegenwoordigers dat vuurwerk regelmatig al ruim voor aanvang van de wedstrijd in het stadion wordt verstopt, waardoor foullering vlak voor de wedstrijd geen zin heeft.

9 Een regeling waarbij het kopen van een kaartje is gekoppeld aan het reizen met een bepaald vervoersmiddel (meestal een bus).

In het kader van preventie en repressie wordt het stadionverbod genoemd. Het stadionverbod kent wel enkele knelpunten. De controle op de stadionverboden is bijvoorbeeld in beide landen nog niet voldoende op orde. Zo wordt het als probleem ervaren dat personen met een stadionverbod, vanwege een gebrek aan controle en handhaving, het stadion binnen kunnen komen. Nederlandse respondenten tekenen daarbij wel aan dat de kans op recidive onder personen die een stadionverbod hebben ontvangen klein is. Immers, zelfs als personen met een stadionverbod in het stadion plaatsnemen, is de verwachting dat zij zich zullen gedragen. Als zij worden betrapt, zal een stadionverbod voor een nog langere duur worden opgelegd.

De fysieke meldplicht, waarbij personen met een stadionverbod zich moeten melden bij een politiebureau, wordt in beide landen niet aangewend. Respondenten brengen onder meer naar voren dat het melden op een politiebureau tot een belasting van het politieapparaat leidt. In Nederland is om die reden een (tweede) pilot gestart met een digitale meldplicht. Mogelijk komt een digitale meldplicht aan de bezwaren tegemoet. Bovendien is een digitale meldplicht minder vrijheidsbeperkend voor de persoon met een stadionverbod, dan een fysieke meldplicht. België kent anders dan Nederland de mogelijkheid tot een uitreisverbod (art. 24ter Voetbalwet). Dit instrument wordt echter niet ingezet. Als argument wordt aangevoerd dat het niet proportioneel is om een persoon niet te laten uitreizen, omdat het alleen erom gaat dat de betreffende persoon niet naar het stadion reist. De persoon in kwestie wordt er dan immers ook van weerhouden om bijvoorbeeld te gaan winkelen in dat land. Een goedwerkende meldplicht zou een beter en minder ingrijpend alternatief zijn. Maar zoals aangegeven wordt de meldplicht niet uitgevoerd. Wanneer een meldplicht wel wordt uitgevoerd en gecombineerd wordt met een uitreisverbod, is het mogelijk om te voorkomen dat de betreffende persoon zich in het buitenland niet schuldig maakt aan voetbalgerelateerd wangedrag.

Het is lastig om te komen tot de bewijsbaarheid van bepaalde gedragingen. Camerabeelden leggen weliswaar wangedrag vast, bijvoorbeeld het gooien van vuurwerk of het uiten van kwetsende spreekwoorden, maar blijken regelmatig niet voldoende van kwaliteit of leveren te weinig informatie op om te weten of een bepaald individu een bepaalde handeling heeft uitgevoerd. Dit kan bijvoorbeeld te maken hebben met de verhullende kleding die plegers van wangedrag dragen. In het geval van spreekwoorden vormen camerabeelden niet genoeg bewijsmateriaal, omdat verdachten zich kunnen verdedigen door te stellen dat zij slechts aan het playbacken waren.

Voor het overige wijzen respondenten ook naar andere instrumenten die effectief kunnen zijn, zoals de mogelijkheid van puntenaftrek bij wangedrag, waardoor de club daadwerkelijk in het spelresultaat het wangedrag gaat voelen. Hoewel dit mogelijk is, bestaat hier in het voetbal grote terughoudendheid over. In Nederland wordt bijvoorbeeld bij het gooien van een voorwerp op het veld de wedstrijd snel stilgelegd. Tegenstanders van de maatregel geven aan dat het gooien van een voorwerp ook strategisch kan worden ingezet, om het spelresultaat te beïnvloeden.

Kortom: er is steeds sprake van een afweging. Politiefunctionarissen geven daarbij aan dat er zowel aandacht moet zijn aan de voorkant voor een (intensieve) persoonsgerichte aanpak, waarbij gekeken wordt naar het individu binnen zijn sociale omgeving en er tegelijkertijd hard moet worden ingegrepen bij notoire plegers van wangedrag.

Overdraagbaarheid

Onder overdraagbaar wordt verstaan dat een instrument een zodanige reikwijdte krijgt in het ene land (Nederland respectievelijk België) dat het instrument ook in het andere land (Nederland respectievelijk België) geldt of effect heeft. Naast deze juridische invalshoek is in dit onderzoek ook de ruimere opvatting van overdraagbaarheid bekeken, namelijk of beide landen gelet op de instrumenten en de effectiviteit daarvan, van elkaar kunnen leren. In deze samenvatting is al aangegeven dat beide landen beschikken over ongeveer hetzelfde instrumentarium. Uit de voorgaande paragraaf blijkt dat in beide landen de controle en handhaving van bestaande instrumenten aandacht behoeft. Uit het onderzoek blijkt niet (direct) de noodzaak tot het overdraagbaar maken van stadionverboden. Hoewel bij sommige respondenten hiertoe een wens bestaat, kleven hier bezwaren aan. Wij wijzen in dit onderzoek op de ingrijpendheid van de maatregel en juridische bezwaren, bijvoorbeeld op het gebied van de privacy.

Een eerdere poging binnen Europees verband om stadionverboden overdraagbaar te maken is mislukt omdat destijds (twintig jaar geleden) nog weinig landen een systeem van stadionverboden kenden, waaronder België. Inmiddels is deze situatie veranderd en is niet alleen het aantal landen dat stadionverboden kent toegenomen, maar is ook het aantal opgelegde stadionverboden toegenomen. De wijziging van de situatie kan aanleiding zijn voor een nieuwe verkenning.

In het onderzoek is kort gekeken naar de mogelijkheden die het Kaderbesluit 2008/947/JBZ¹⁰ (hierna: het Kaderbesluit) voor de overdracht van stadionverboden biedt. Het Kaderbesluit richt zich op de justitiële samenwerking, terwijl in Nederland de stadionverboden vooral een civielrechtelijk en in België een administratiefrechtelijk karakter kennen. Het Kaderbesluit heeft onder meer tot doel het toezicht op de naleving van proeftijdvoorwaarden en alternatieve straffen te verbeteren en op deze wijze recidive te voorkomen. Op dit moment laten de voorwaarden die in het Kaderbesluit staan de overdracht van strafrechtelijke stadionverboden niet toe.

Voorts is kort het Benelux-verdrag¹¹ besproken. Met het nieuwe Benelux-verdrag wordt het eenvoudiger om toegang te krijgen tot de politiedatabanken. Het wordt bijvoorbeeld mogelijk om direct de politiedatabank te raadplegen wanneer er sprake is van een gezamenlijke

10 Het Kaderbesluit 2008/947/JBZ van de Raad van Europa van 27 november 2008 regelt de toepassing van het beginsel van de wederzijdse erkenning van vonnissen en proeftijdbeslissingen met het oog op het toezicht op proeftijdvoorwaarden en alternatieve straffen.

11 Het Benelux-verdrag inzake grensoverschrijdende en interterritoriale samenwerking, 's-Gravenhage, 20-02-2014'.

politieactie. Raadpleging van het bevolkingsregister van een ander land wordt ook mogelijk. Er kunnen politiedatabanken worden geraadpleegd via *hit/no hit*. Is er na bevraging een *hit*, ofwel de persoon komt voor in de databank, dan kunnen de gegevens worden verkregen. Wanneer er sprake is van gemengde patrouilles en gemeenschappelijke controles, kunnen deze partijen tijdens de controle elkaars databank raadplegen. Hier zijn eveneens voorwaarden aan verbonden. De databank met stadionverbodhouders staat niet expliciet genoemd in de verdragstekst. Er is nog weinig bekendheid met (de toepassing) van het gewijzigde verdrag, zeker in Nederland. Het verdrag biedt mogelijk aanknopingspunten voor verder onderzoek.

Samenwerking

Er bestaat geen structurele samenwerking tussen Nederland en België en het is niet precies duidelijk wanneer er gebruik gemaakt wordt van de samenwerking. De samenwerking vindt vooral in de grensstreek plaats en incidenteel wanneer een club uit het ene land tegen een club in het andere land speelt. Zo reizen politieagenten bijvoorbeeld mee met de supporters die afreizen naar het andere land. Uit de interviews met veiligheidscoördinatoren van BVO's blijkt dat zij, wanneer er informatie is dat supporters van hun BVO in het andere land een wedstrijd gaan bezoeken, ook stewards 'uitlenen' aan de BVO die bezocht wordt. Dit komt regelmatig voor en geldt zowel voor Nederland als België.

De vertegenwoordigers van de politie die over de grens werken, hebben niet dezelfde rechten als de collega's uit dat land. Als het gaat om handhaving van de openbare orde, wordt beperkte informatie gedeeld op basis van het Europese recht. Dat gebeurt volgens de Nederlandse politiediensten niet zo vaak, meestal alleen wanneer er concrete informatie beschikbaar is. In de Belgische Voetbalwet staat een bepaling die ziet op het mededelen van gegevens aan de overheden van elke staat waarmee België daartoe een overeenkomst heeft afgesloten. Het gaat dan om gegevens die noodzakelijk zijn voor de identificatie van personen aan wie in België een administratieve sanctie is opgelegd, of een administratief of gerechtelijk stadionverbod dan wel een stadionverbod als beveiligingsmaatregel is opgelegd, of van wie onmiddellijk een geldsom is geïnd. Ook de gegevens met betrekking tot de aard en de duur van de sanctie en met betrekking tot de feiten die aan de veroordeling ten grondslag hebben gelegen, kunnen worden medegedeeld (art. 45bis Voetbalwet). Een dergelijke bepaling kent de Nederlandse wetgeving niet. Belgische respondenten (politie) geven aan dat eerder informatie met Nederland wordt gedeeld dan andersom.