

RAAK GESCHOTEN?

Een onderzoek naar de werking van maatregelen
tegen geweld en overlast rondom het betaald voetbal

Henk Ferwerda
Tom van Ham
Tjaza Appelman
Bo Bremmers

Beke *reeks*

Raak geschoten?

RAAK GESCHOTEN?

Een onderzoek naar de werking van maatregelen
tegen geweld en overlast rondom het betaald voetbal

Henk Ferwerda
Tom van Ham
Tjaza Appelman
Bo Bremmers

Beke *reeks*

In opdracht van

Ministerie van Veiligheid en Justitie, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)

Met medewerking van

Ilona van Kampen

Karin Tijhof

Omslagfoto

Colin Brough

Opmaak

Marcel Grotens

Drukwerk

GVO Drukkers & Vormgevers B.V.

Henk Ferwerda, Tom van Ham, Tjaza Appelman en Bo Bremmers

Raak geschoten?

Een onderzoek naar de werking van maatregelen tegen geweld
en overlast rondom het betaald voetbal

ISBN/EAN

978-90-75116-93-9

© 2014 WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie. Auteursrecht voorbehouden.
Voor deze publicatie is licentie verleend aan Bureau Beke.

Inhoud

Voorwoord	9
1. Een onderzoek naar voetbalmaatregelen	11
1.1 Aanleiding en achtergrond voor het onderzoek	11
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen	12
1.3 Methoden van onderzoek en verloop van het onderzoek	15
1.3.1 <i>Voorfase: inventarisatie van voetbalmaatregelen</i>	15
1.3.2 <i>Vaststellen doelen en werking</i>	16
1.3.3 <i>Analyses data voetbalgeweld</i>	19
1.3.4 <i>Uitwerking maatregelen op supporterstypen</i>	23
1.3.5 <i>Good practices</i>	24
1.3.6 <i>Onderzoekssynthese</i>	25
1.3.7 <i>Reflectie op het multibronnenonderzoek</i>	26
1.4 Leeswijzer	26
2. Voetbal en veiligheid	29
2.1 De betekenis van voetbal	29
2.1.1 <i>Sociaal-maatschappelijke betekenis</i>	29
2.1.2 <i>Economische betekenis</i>	30
2.2 Veiligheidsbeleid rondom het voetbal	32
2.2.1 <i>Ketenbenadering bij risicowedstrijden centraal (1997)</i>	33
2.2.2 <i>Aanscherping is noodzakelijk (2003)</i>	34
2.2.3 <i>Na de rellen tussen Feyenoord en Ajax (2005)</i>	35
2.2.4 <i>Voetbal is een feest (2011)</i>	36
2.2.5 <i>De taken zijn helder: van beleidsplan naar actieplan (2012)</i>	38
2.2.6 <i>Reflectie op het voetbalbeleid (1997-2012)</i>	38
2.3 Doelgroepen: supporters en ordeverstoorders	39
2.4 Supportersgeweld en -overlast: een beknopte theoretische beschouwing	42
2.4.1 <i>Levensloopcriminologisch perspectief: de taxonomie van Moffitt</i>	43
2.4.2 <i>Preventie, gelegenheid, rationele keuze en groepsdynamica</i>	45
2.4.3 <i>Samenvattend</i>	46
2.5 Resumé	47

3.	Voetbalmaatregelen: doelen en werking	49
3.1	De matrix voetbalmaatregelen: overzicht en doelstellingen	49
3.1.1	<i>Mechanismen</i>	53
3.2	Werking van maatregelen op basis van deskresearch	55
3.3	Werking van maatregelen volgens de professionals	58
3.3.1	<i>Kwantitatieve analyse instrument voetbalmaatregelen</i>	59
3.3.2	<i>Werking van maatregelen per cluster beschreven</i>	62
3.4	Werking van maatregelen volgens de supporters	71
3.4.1	<i>Vervoer</i>	71
3.4.2	<i>Toegang stadion</i>	73
3.4.3	<i>Fysieke infrastructuur stadion en nabije omgeving</i>	75
3.4.4	<i>Service</i>	77
3.4.5	<i>Toezicht</i>	78
3.4.6	<i>Overleg</i>	80
3.4.7	<i>Doelgroepen en individuen</i>	80
3.4.8	<i>Beleidsmaatregelen</i>	83
3.5	Good practices in het buitenland	84
3.6	Resumé	87
4.	Ontwikkelingen op het gebied van voetbalgeweld	89
4.1	Incidenten en aanhoudingen in het VoetbalVolgSysteem	89
4.1.1	<i>Incidentsoorten</i>	89
4.1.2	<i>Incidenten naar zwaarte</i>	94
4.1.3	<i>Overtreders</i>	96
4.2	Stadionverboden	98
4.3	Vooronderzoeken door de aanklager van de KNVB	100
4.4	Resumé	103
5.	Onderzoeksvragen beantwoord	105
5.1	Doelen en werking volgens experts en betrokken partijen	105
5.2	Analyses data voetbalgeweld	112
5.3	Uitwerking maatregelen op supporters en good practices	117
6.	Conclusie	125
6.1	De werking van de voetbalmaatregelen	126
6.2	Raak geschoten?	130
	Samenvatting	133
	Summary	137

Lijst met afkortingen	141
------------------------------	------------

Geraadpleegde bronnen	143
------------------------------	------------

Bijlagen

1.	Informatiesheet	153
2.	Deelnemende professionals	155
3.	Geïnterviewde supporters per BVO	157
4.	Instrument voetbalmaatregelen	159
5.	Vragen heranalyse supportersonderzoek	169
6.	Indeling incidenten naar zwaarte	171
7.	Instrument supportersinterviews	173
8.	Tabellen Uitsupportersonderzoek	175
9.	E-mailtekst good practices	181
10.	Tabellen VoetbalVolgSysteem	183
11.	Richtlijn stadionverboden	191
12.	Tabellen civiele stadionverboden	193
13.	Tabellen vooronderzoeken	195
14.	Tabellen mechanismen	201

Voorwoord

Er wordt wel eens gezegd dat voetbal de belangrijkste bijzaak in het leven is. Zeker is dat veel Nederlanders passief of actief veel plezier aan “het spelletje” beleven. Wekelijks bezoeken grote aantallen voetballiefhebbers wedstrijden of ze kijken ernaar op televisie. Daarnaast is voetbal de grootste amateursport in ons land. Er zijn ook andere geluiden, want critici wijzen op de maatschappelijke kosten die het voetbal met zich meebrengt en dan vooral als het gaat om de politie-inzet en schade ten gevolge van incidenten en rellen.

Om voetbal een feest te laten zijn, is er in de afgelopen jaren een groot aantal maatregelen getroffen om geweld en overlast te verminderen en te bestrijden. In dit onderzoeksrapport wordt een beeld gegeven van de aard, omvang en ontwikkeling van geweld en overlast rondom het voetbal. Centraal staan echter de voetbalmaatregelen. Er is geïnventariseerd welke maatregelen er zijn en vervolgens is onderzocht of deze bijdragen aan het terugdringen van geweld en overlast rondom de wedstrijden in de Eredivisie en Jupiler League. Ook is nagegaan wat er de komende jaren gedaan kan worden om de sfeer rondom voetbalwedstrijden (verder) te verbeteren.

Voor dit onderzoek – dat we uitvoerden in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Veiligheid en Justitie – werden diverse bronnen geraadpleegd. We namen kennis van documenten en databestanden over binnenlands voetbalbeleid en verzamelden informatie over de aanpak van geweld en overlast rondom het voetbal in het buitenland. Verder spraken we met vele professionals die betrokken zijn bij het thema ‘veiligheid rondom het voetbal’. Tot slot is uitgebreid gesproken met supporters, waarvan meerdere (herhaaldelijk) bij incidenten betrokken zijn geweest.

Voor de uitvoering van dit onderzoek willen we alle personen die op de een of andere manier een bijdrage hebben geleverd bedanken. Allereerst zijn dat de vele professionals die staan weergegeven in bijlage 2. Enkele professionals staan niet in deze lijst opgenomen, omdat zij aangegeven hebben anoniem te willen blijven. Omdat dit ook geldt voor een groot deel van de geïnterviewde supporters, staan hun

namen ook niet vermeld. We danken hen dat ze ons in vertrouwen hebben genomen en ons openhartig hebben verteld over hun ervaringen.

Een bijzonder woord van dank gaat uit naar Marjolein Hendriks, Will van Kollenburg, Werner Leenders en Ingmar van der Mark van het Centraal Informatiepunt Voetbalvandalisme, Bram Kampschreur van de Nationale Politie en Gijs de Jong, Ninon Kok en Chris van de Poll van de Koninklijke Nederlandse Voetbalbond. Zij brachten ons in contact met relevante personen in binnen- en buitenland en gaven ons toegang tot hun databestanden.

Tenslotte willen wij de voorzitter en leden van de begeleidingscommissie heel hartelijk danken voor hun ondersteuning en begeleiding in de diverse onderzoeksfasen. Wij zijn Heinrich Winter (Rijksuniversiteit Groningen - Pro Facto) zeer erkentelijk voor zijn voorzitterschap van de commissie. Daarnaast danken wij de leden van de commissie: Arnold Bloem (Supportersplatform Betaald Voetbal), Hans van de Sande (Rijksuniversiteit Groningen), Jacco van Sterkenburg (Erasmus Universiteit Rotterdam), Jasper Weitering (ministerie van Veiligheid en Justitie) en Henk van der Veen (ministerie van Veiligheid en Justitie, WODC).

Arnhem, september 2014

Henk Ferwerda, Tom van Ham, Tjaza Appelman en Bo Bremmers

1 Een onderzoek naar voetbalmaatregelen

In dit onderzoek staan maatregelen tegen voetbalgeweld en -overlast centraal. We gaan in dit hoofdstuk allereerst in op de aanleiding en achtergrond van het onderzoek. Daarna wordt stilgestaan bij de probleemstelling, onderzoeksvragen, methoden van onderzoek en het verloop van het onderzoek. We besluiten dit hoofdstuk met een leeswijzer.

1.1 Aanleiding en achtergrond voor het onderzoek

In mei 2011 introduceert de minister van Veiligheid en Justitie een nieuw beleidskader Voetbal en Veiligheid. De minister geeft in dit beleidskader aan dat normalisatie de belangrijkste doelstelling is. De minister schrijft hierover:

“Voetbal moet weer een feest worden. Daarom is het belangrijk om ook andere afspraken met elkaar te maken. Afspraken die moeten leiden tot normalisatie. Bij de aanpak van ordeverstoorders is de inzet om goedwillende supporters niet onnodig te beperken in hun bewegingsvrijheid en sportbeleving; voetbal moet een feest blijven om naar toe te gaan.”¹

In de afgelopen jaren is er een ruim palet aan maatregelen – voetbalmaatregelen – getroffen om geweld en overlast veroorzaakt door supporters te verminderen en te bestrijden. In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Veiligheid en Justitie zijn deze voetbalmaatregelen in dit onderzoeksrapport bij elkaar gebracht en wordt een beeld gegeven van de aard, omvang en ontwikkeling van geweld en overlast rondom het voetbal en de effecten van deze maatregelen.

1. Kader voor beleid: voetbal en veiligheid, 2011.

Box 1.1 – Supportersgeweld en -overlast

Supportersgeweld en -overlast zijn gedefinieerd als geweld en overlast rond of tijdens de wedstrijden in het betaald voetbal, inclusief de reis van en naar het stadion. Voetbalgerelateerde overlast in het uitgaansleven valt derhalve buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Bij geweld en overlast gaat het in dit onderzoek niet alleen om uitingen van geweld en overlast zoals opgenomen in wetboeken (zoals het wetboek van strafrecht, de wet wapens en munitie en de opiumwetgeving), maar ook om gedragingen die in aanmerking komen voor een stadionverbod, dan wel om overtredingen van de Algemeen Plaatselijke Verordening (APV).

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Het onderzoek heeft een centrale vraagstelling die kan worden opgedeeld in verschillende deelvragen. De centrale vraagstelling van het onderzoek luidt als volgt:

‘Wat is de werking van maatregelen tegen voetbalgeweld en -overlast, welke neveneffecten hebben deze maatregelen en bestaan er mogelijkheden voor een verbeterde wedstrijdbeleving van voetbalsupporters² zonder dat de veiligheid in het geding komt, en zo ja, welke?’

Het onderzoek bestaat uit drie deelonderzoeken met elk hun eigen deelvragen en een onderzoekssynthese waarin de vragen van deze drie deelonderzoeken vervat zijn. Het eerste onderdeel heeft betrekking op de doelen en werking van maatregelen volgens experts en betrokken partijen. Het tweede onderdeel betreft analyses van cijfermatige data en het derde onderdeel gaat in op de uitwerking van de maatregelen op supporters en handvatten voor de toekomst. We beschrijven de onderzoeksvragen per onderdeel.

Doelen en werking volgens experts en betrokken partijen

1. Wat is precies beoogd met de maatregelen voor het bestrijden van voetbalgerelateerd geweld en overlast en via welke mechanismen zouden deze maatregelen moeten bijdragen aan het bereiken van deze doelen?
2. In hoeverre dragen de werkzame mechanismen in de voetbalmaatregelen volgens experts (van betrokken partijen zoals betaald voetbalorganisaties (BVO), gemeente, Koninklijke Nederlandse Voetbalbond (KNVB),

2. Met een verbeterde wedstrijdbeleving wordt bedoeld dat supporters met minder beperkingen geconfronteerd worden als zij een wedstrijd willen bezoeken.

Openbaar Ministerie (OM) en politie) bij aan het bereiken van de gestelde doelen?

- In hoeverre gaan de maatregelen recidivisme (van hooligans) effectief tegen?
 - In hoeverre worden maatregelen ook geschikt geacht voor het bestrijden van overlast door gelegenheidsordeverstoorders?
 - In hoeverre kunnen de maatregelen ingrijpen op een plezierige beleving van een voetbalwedstrijd voor welwillende voetbalsupporters?
 - Verschillen diverse partijen die bij de maatregelen zijn betrokken in hun inschatting van de mate waarin de maatregelen tegemoetkomen aan hun doelen?
 - Op welke onderdelen is dat het geval en hoe kan dat worden verklaard door de rol en de belangen van de betrokken partijen?
3. Welke neveneffecten hebben de voetbalmaatregelen?

Analyses data voetbalgeweld

4. Hoe ontwikkelt de mate van recidivisme bij hooligans zich in de tijd? Verschilt dit bij diverse clubs?
5. Hoe vaak staat een persoon slechts vanwege een enkel incident in het VoetbalVolgSysteem (VVS) geregistreerd? Verschilt dit bij de diverse clubs? Welke ontwikkeling in de tijd geeft het VVS te zien?
6. Biedt het VVS voldoende aangrijpingspunten voor het krijgen van een indicatie van de werking van voetbalmaatregelen? Indien ja, hoe zou dat gemeten kunnen worden en wat zou dan de werking van de (clusters van) maatregelen zijn? Indien nee, waarom kan dat niet?
- a. Welke ontwikkeling is er in civielrechtelijke stadionverboden op basis van de registratie door de KNVB? Wat zegt dit over de ontwikkeling van voetbalgeweld en geven de ontwikkelingen in deze data ook zicht op de werking van voetbalmaatregelen?³
 - a. Welke ontwikkeling is er in de aard en omvang van zaken die in behandeling zijn bij de aanklager van de KNVB en/of waarnaar een vooronderzoek is gestart? Wat zegt dit over de ontwikkeling van voetbalgeweld en geven de ontwikkelingen in deze data ook zicht op de werking van voetbalmaatregelen?

3. De onderzoeksvragen 6a en 6b hebben we als onderzoekers toegevoegd aan de vragen van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Aanvullende analyses van andere databronnen en daarbij behorende vragen vormen ons inziens een aanvulling op de eerdere vragen en bronnen.

Uitwerking maatregelen op supporters en good practices

7. In welke mate merken voetbalsupporters dat deze maatregelen ook daadwerkelijk worden toegepast en gehandhaafd?
 - Van welke maatregelen merken de supporters iets? Wat merken ze ervan?
 - Welke mogelijkheden bestaan er voor supporters om de maatregelen te ontwijken?
 - Wat gebeurt er als een supporter de voetbalmaatregelen overtreedt en dat wordt opgemerkt?
 - In hoeverre worden een strakke handhaving en uitvoering van straffen terecht geacht?
8. Wat betekenen deze maatregelen voor het plezier dat de supporters beleven aan het bezoeken van voetbalwedstrijden?
 - Wat zijn de hoofdredenen voor een supporter om een wedstrijd te bezoeken?
 - Van welke maatregelen ondervinden de supporters hinder en waarom is dat het geval?
 - Welke maatregelen worden door de supporters verwelkomd en waarom is dat het geval?
9. Welke van de maatregelen die de supporters noemen, beïnvloeden hun gedrag? Op welke wijze?
10. Kennen supporters voorbeelden van andere supporters die gestopt zijn met het bijwonen van wedstrijden in het betaald voetbal? Indien ja, hoe vaak komt dat voor en in hoeverre is dit terug te voeren op de getroffen veiligheidsmaatregelen, op het geweld en/of de overlast die andere supporters veroorzaken bij wedstrijden of op andere redenen?
11. Bestaan er *good practices* in de ons omringende landen waarin veiligheid en een plezierige beleving van het bezoeken van betaald voetbalwedstrijden met elkaar in overeenstemming zijn gebracht en die bruikbaar zijn voor de huidige Nederlandse situatie?

Conclusies (onderzoekssynthese)

12. Wat is de werking van voetbalmaatregelen?
 - Welke maatregelen werken wel en welke niet en waarom en wanneer is dat het geval? (Daarbij rekening houdend met kenmerken van de BVO en supporters, context van wedstrijden en de onderscheiden groepen supporters).
13. Hebben de voetbalmaatregelen ook (positieve en negatieve) neveneffecten? Welke zijn dat en welke partijen zijn daarbij betrokken?
14. Hoe kan het bezoeken van wedstrijden in het betaald voetbal leuker worden zonder dat de veiligheid in het geding komt?

1.3 Methoden van onderzoek en verloop van het onderzoek

De beantwoording van de onderzoeksvragen vraagt om de inzet van diverse onderzoeksmethoden. In deze paragraaf staan we stil bij de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd, welke methoden van onderzoek zijn gebruikt en hoe het onderzoek uiteindelijk is verlopen.

1.3.1 Voorfase: inventarisatie van voetbalmaatregelen

De maatregelen tegen voetbalgeweld en -overlast – de voetbalmaatregelen – vormen het uitgangspunt van dit onderzoek. Vooraf is het dus van belang om een goed overzicht te hebben van deze voetbalmaatregelen. Derhalve is het onderzoek gestart met een voorfase waarin de maatregelen in beeld zijn gebracht.⁴

Het genereren van het overzicht van de voetbalmaatregelen was geen ‘druk-op-de-knopactiviteit’, zo bleek. In het kader van ons onderzoeksvoorstel stelden we op basis van een quickscan een eerste overzicht van maatregelen op. Dit overzicht is in de voorfase aangevuld op basis van deskresearch. Voor de deskresearch is gebruikgemaakt van:

- Beleidsrapportages en -nota's van diverse bij het voetbal betrokken partijen;⁵
- De 36 0-metingen en de beschikbare 1-metingen van het Auditteam Voetbal & Veiligheid (hierna ook wel: Auditteam) die zijn uitgevoerd tussen 2009 en 2012;⁶
- De veiligheidsconvenanten van de 36 BVO's.

De conceptlijst met maatregelen is ter toetsing en aanvulling voorgelegd aan de leden van een tweetal landelijke overleggen waarin de belangrijke partijen rondom het thema voetbal en veiligheid zijn vertegenwoordigd (KNVB, ministerie van Veiligheid en Justitie, gemeenten, politie, CIV, OM en het Auditteam Voetbal & Veiligheid). Dit zijn de landelijke Regiegroep Voetbal en Veiligheid en de Expertgroep Voetbal en Veiligheid.⁷ De toetsing is een belangrijk controlepunt waar kan worden bekeken of alle relevante maatregelen in het onderzoek worden

4. Voor het onderzoek is een informatiesheet opgesteld om respondenten en organisaties te kunnen informeren over het onderzoek. (zie bijlage 1).

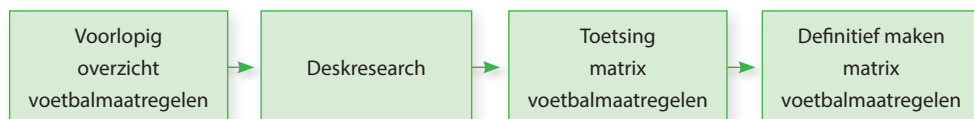
5. Auditteam Voetbalvandalisme, 2008; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2008; Spaaij, 2008; van Ham, 2010; Huijgens en Meijer, 2010; Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2011 en 2012; Ferwerda, e.a., 2011; Dijkman, e.a. 2012; Openbaar Ministerie, 2012; Centraal, Informatiepunt Voetbalvandalisme, 2012, 2013 en 2014; Auditteam Voetbal & Veiligheid, 2012a, 2012b, 2013; KNVB Expertise, 2013a, 2013b; en KNVB, 2013.

6. Zie: www.rijksoverheid.nl/adres/a/auditteam-voetbal-en-veiligheid.html

7. De Expertgroep bestrijkt het operationele en tactische niveau, de Regiegroep het strategische niveau.

betrokken. Op basis van de feedback is de definitieve lijst met maatregelen opgesteld en de clustering daarvan vastgesteld. Neveneffect van de toetsing is dat het onderzoek bij de sleutelpersonen binnen het voetbal op het netvlies staat en er ook draagvlak voor het onderzoek komt.

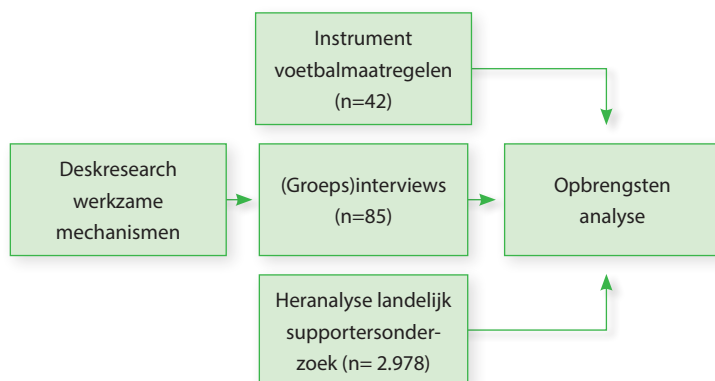
Figuur 1.1 – Onderzoeksactiviteiten in de voorfase samengevat



1.3.2 Vaststellen doelen en werking

In deze onderzoeksfase hebben we in beeld gebracht wat precies beoogd is met de (clusters van) maatregel(en) uit de matrix voetbalmaatregelen. Met andere woorden: wat is of zijn de doelstelling(en)? We onderscheiden daarbij niet alleen doelstellingen ten aanzien van veiligheid. Maatregelen kunnen bijvoorbeeld ook tot doel hebben de wedstrijdbeleving van thuis- en uitsupporters te beïnvloeden (bijvoorbeeld goed gastheerschap⁸) of zich richten op de mobiliteit rondom het stadion voorafgaand aan en na afloop van voetbalwedstrijden (bijvoorbeeld verkeerscirculatieplannen). Ook is in deze onderzoeksfase nagegaan wat de veronderstelde mechanismen van maatregelen zijn en in welke mate er sprake is van neveneffecten. Op basis van verschillende onderzoeksmethoden zijn de doelmatigheid en werking van maatregelen bepaald in de vorm van een opbrengstenanalyse. De onderzoeksactiviteiten staan weergegeven in figuur 1.2 en zullen we hierna kort benoemen.

Figuur 1.2 – Onderzoekswerkzaamheden ‘doelen en werking’ samengevat



8. Zo ontvangen supporters die met hun club meereizen bij aankomst in Almelo (Heracles) en Groningen (FC Groningen) een gratis kop koffie en gevulde koek of broodje.

Deskresearch

Om de doelen van maatregelen en hun veronderstelde mechanismen in beeld te brengen, hebben we een deskresearch uitgevoerd en daarbij gebruikgemaakt van:

- Beleidsrapportages en -nota's van diverse bij het voetbal betrokken partijen;
- De 36 0-metingen van het Auditteam Voetbal & Veiligheid die zijn uitgevoerd tussen 2009 en 2012;
- In kaart brengen van theoretische uitgangspunten over supportersgeweld en -overlast (zie hoofdstuk 3).

Interviews

Naast de deskresearch is er aanvullend een groot aantal (groeps)interviews afgenomen met personen die vanuit het beleid, de praktijk en het onderzoek kennis hebben over de werking van maatregelen.⁹ In deze interviews hebben we de (bedoelde en feitelijke) werking van clusters van maatregelen besproken, waarbij gebruikgemaakt is van de matrix voetbalmaatregelen die in de voorfase van het onderzoek is opgesteld. Er is tijdens de interviews aandacht geweest voor de maatregelen in relatie tot:

- Het terugdringen van recidive;
- De bestrijding van overlast gepleegd door gelegenheidsordeverstoorders;
- Het ingrijpen op een plezierige beleving van een voetbalwedstrijd door goedwillende supporters.

De volgende (typen) interviews zijn afgenomen. Daarbij zijn 85 personen gesproken:

- Interviews met vier wetenschappers die zich bezighouden met het onderwerp voetbal en veiligheid;
- Interview met twee leden van het Auditteam Voetbal & Veiligheid;
- Groepsinterview met de landelijk portefeuillehouder voetbal binnen de nationale politie, de manager veiligheids- en competitiezaken betaald voetbal bij de KNVB en het hoofd stadions en veiligheid bij de *Union of European Football Associations* (UEFA);
- Twee groepsinterviews met leden van lokale voetbalvierhoeken uit Rotterdam en Eindhoven.¹⁰ Dit zijn beide gemeenten waar meer dan één BVO zetelt en waar op lokaal niveau grotendeels dezelfde personen voetbal in portefeuille hebben. In totaal hebben twaalf personen van alle bij het voetbal betrokken partijen deelgenomen aan deze twee interviews.

9. Zie bijlage 2 voor de lijst van professionals die hebben meegewerkt aan het onderzoek.

10. De voetbalvierhoek bestaat op gemeentelijk niveau uit de BVO, de gemeente, het Openbaar Ministerie en de politie.

- Interviews met 64 supporters met een verschillende achtergrond (zie box 1.2). In deze gesprekken zijn binnen de onderscheiden clusters alleen de maatregelen besproken waar supporters ook daadwerkelijk mee te maken hebben.

Box 1.2 – Interviews met supporters

Het streven was om in totaal 60 supporters te spreken. Uiteindelijk hebben we via de bemiddeling van 7 BVO's, 3 politie-eenheden, het landelijk supportersplatform, een netwerk van fanatieke supportersgroepen ('In de hekken') en het 'sneeuwballen' via respondenten 64 supporters gesproken. Supporters konden daarbij zelf aangeven waar en wanneer het gesprek zou plaatsvinden. Meestal was dit in de eigen woonplaats thuis, in een café of bij de BVO. Soms waren de gesprekken overdag, maar meestal 's avonds.

De gesprekken varieerden in tijd van 1 tot 3 uur en supporters waren zeer open naar ons.¹¹ Aanvankelijk bestond het streven om de supporters in drie typen in te delen, namelijk de goedwillende supporter, de gelegenheidsordeverstoorder en de notoire ordeverstoorder. Het aantal begane overtredingen was daarbij bepalend. Het indelen van supporters in deze drie typen bleek veel lastiger dan vooraf gedacht. Sommige supporters behoorden bijvoorbeeld tot supportersgroepen die extra aandacht van de politie en/of BVO vragen, maar uit de gesprekken met ons bleek dat ze niet of nauwelijks betrokken zijn bij incidenten. Daarnaast bemiddelden BVO's soms goedwillende supporters en gelegenheidsordeverstoorders waarvan in het gesprek bleek dat ze toch het nodige of veel meer op hun kerfstok hadden. De voorgestelde driedeling is dan ook teruggebracht naar gewone supporters, waarvan we er 23 gesproken hebben, en 41 fanatiekere supporters die deel uitmaken van georganiseerde supportersgroepen die extra aandacht van BVO en/of politie vragen.

In totaal spraken we met 6 vrouwen (waaronder 1 fanatieke) en 58 mannen. 18 supporters zijn tussen de 18 en 25 jaar, 29 tussen de 25 en 35 jaar en 17 zijn ouder dan 35 jaar. Onder de groep gewone supporters bevinden zich leden van supportersverenigingen. Onder de fanatiekere supporters bevinden zich sfeer- en ultrasupporters, gelegenheidsordeverstoorders die wel eens bij een incident betrokken zijn geweest en hardekernsupporters of notoire ordeverstoorders, die al jarenlang met de nodige frequentie bij (ernstige) incidenten betrokken zijn. Van de 64 supporters zijn er 25 fan van een BVO uit de Jupiler League en 39 van een BVO uit de Eredivisie. In totaal hebben we supporters van 17 over het land verspreide BVO's gesproken.¹²

11. Met name de fanatieke supporters gaven daarbij aan anoniem te willen blijven. Anderen wilden alleen met hun voornaam genoemd worden en er waren ook supporters die er geen problemen mee hadden als hun hele naam genoemd werd. We hebben ervoor gekozen om de deelnemende supporters niet op naam te bedanken.

12. Zie bijlage 3 voor een overzicht van de geïnterviewde supporters per BVO.

Instrument voetbalmaatregelen

De matrix voetbalmaatregelen die na de voorfase beschikbaar kwam, is omgezet in een instrument¹³ dat we via e-mail hebben voorgelegd aan 28 voetbalofficiëren en parketsecretarissen van justitie, 40 ambtenaren openbare orde en veiligheid in de gemeenten waar een BVO is, 36 veiligheidscoördinatoren van BVO's en 65 politie-medewerkers.¹⁴ Per e-mail stuurden we hen de matrix voetbalmaatregelen en een invulformulier waarbij we hen hebben gevraagd een top-5 van relevante maatregelen in het kader van het terugdringen van voetbalgeweld en -overlast aan te geven en ook eventuele overbodige maatregelen te benoemen. We hebben hen gevraagd hun keuzes toe te lichten en tot slot hebben we hen ook gevraagd ideeën voor nieuwe maatregelen die de veiligheid voor, tijdens en na wedstrijden kunnen vergroten met ons te delen. In totaal hebben we 42 ingevulde instrumenten ontvangen.¹⁵

Heranalyse data landelijk supportersonderzoek (n=2.978)

In het voorjaar van 2011 is in opdracht van het Auditteam Voetbal & Veiligheid een onderzoek uitgevoerd onder bijna 3.000 supporters in de Eredivisie en Jupiler League.¹⁶ Het onderzoek richtte zich in algemene zin op de vraag hoe uitsupporters het bezoeken van uitwedstrijden ervaren. Daarbij werd ingezoomd op de thema's vervoer, ontvangst en supportersbeleid. Wij hebben op een aantal open vragen¹⁷ uit dit onderzoek een heranalyse in de vorm van een inhoudsanalyse uitgevoerd, omdat deze inzicht kan geven in de wijze waarop een grote groep uitsupporters aankijkt tegen sommige maatregelen.¹⁸ Het gaat daarbij dan om de werking en de eventuele neveneffecten van de voetbalmaatregelen.

1.3.3 Analyses data voetbalgeweld

Om een beeld te kunnen geven van de ontwikkeling van voetbalgerelateerd geweld en -overlast en eventueel iets te kunnen zeggen over de werking van de voetbalmaatregelen is een analyse uitgevoerd van een viertal databestanden.

13. Zie bijlage 3.

14. Het betreft personen die op de distributielijsten 'VC Eredivisie' en VC Jupiler League' van het CIV staan.

15. Het gaat dan ten minste om 42 professionals. Ten minste, omdat sommige instrumenten door meerdere professionals uit een organisatie zijn ingevuld. Per organisatie is de verdeling als volgt: BVO (14), gemeente (10), politie (15) en OM (3).

16. Ferwerda e.a., 2011.

17. Zie bijlage 4 voor de vragen.

18. Het databestand is in beheer bij Bureau Beke.

Dit zijn:

- Analyse van het VoetbalVolgSysteem (VVS) op het niveau van individuele overtredders (periode van 10 jaar);¹⁹
- Analyse van het VVS op het niveau van incidenten (periode van 7 jaar);²⁰
- Analyse van stadionverboden (periode van 5 jaar);²¹
- Analyse van de aard en het aantal gestarte vooronderzoeken door de aanklager van de KNVB (periode van 9 jaar).²²

We zullen de uitgevoerde analyses nader toelichten.

Analyse VVS op subjectniveau

Om de vraag te kunnen beantwoorden hoe vaak personen terugkeren in het VVS als overtredder is in het VVS over de periode 2003-2013 een analyse per BVO en per jaar gemaakt van overtredders (op A-nummer²³) in de Jupiler League en Eredivisie. Daarnaast is per BVO een indeling gemaakt in Eredivisie BVO, Jupiler League BVO of Mixed BVO. In deze laatste categorie vallen BVO's die in de afgelopen tien seizoenen – vanwege degradatie en promotie – zowel in de Jupiler League als Eredivisie hebben gespeeld. Deze indeling maakt het mogelijk een vergelijking tussen de divisies te maken.²⁴ Op basis van deze gegevens is een analyse gemaakt van:

- De aantallen overtredders op jaarbasis;
- De aantallen overtredders per BVO;
- De aantallen eenmalig geregistreerde overtredders;²⁵
- De aantallen recidivisten.²⁶

Analyse VVS op incidentniveau

Om zicht te krijgen op de werking van voetbalmaatregelen en uitspraken te kunnen doen over de ontwikkeling van overlast en geweld rondom het voetbal is een analyse gemaakt van de geregistreerde incidenten. Bij de incidenten is op basis van een

19. Het gaat om de seizoenen 2003-2004 tot en met 2012-2013.

20. Omdat deze informatie vanaf het seizoen 2006-2007 structureel wordt geregistreerd, geven we een overzicht van de seizoenen 2006-2007 tot en met 2012-2013.

21. Het gaat om de seizoenen 2008-2009 tot en met 2012-2013.

22. Het gaat om de seizoenen 2004-2005 tot en met 2012-2013.

23. Dit is het unieke persoonsnummer dat wordt gebruikt in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens.

24. Naast de Eredivisie en Jupiler League onderscheiden we ook de mixed clubs. Dit zijn de BVO's die in de onderzoeksperiode in beide divisies zijn uitgekomen.

25. Eenmalig geregistreerden uit bijvoorbeeld 2012 kunnen aan het begin staan van een carrière. Voor de eenmalige overtredders worden derhalve alleen de gegevens tot en met 2010 gepresenteerd.

26. Hieronder verstaan we personen die vaker dan een keer voorkomen in het VVS.

door ons ontwikkelde ernstscore een onderscheid gemaakt in lichte, middelzware en zware incidenten (zie box 1.3).

Box 1.3 – Indeling van incidenten naar zwaarte

Om meer te kunnen zeggen over de zwaarte van incidenten zijn deze door ons op de volgende wijze gecategoriseerd. Op basis van de incidentsoorten in het databestand van het CIV en de richtlijn stadionverboden is een inventarisatie gemaakt van alle incidentsoorten die in het voetbal (kunnen) plaatsvinden. Voor de bepaling van de zwaarte van strafbare feiten is gebruikgemaakt van de indelingen in zowel de recidivemonitor van het WODC van het ministerie van Justitie²⁷ als de indeling in Eenheid van begrip III.²⁸ In Eenheid van begrip worden lichte en zware criminaliteit van elkaar onderscheiden, waarbij rekening wordt gehouden met de strafdreiging en impact op het slachtoffer. In de recidivemonitor is sprake van een driedeling, te weten: relatief lichte criminaliteit, middelzware criminaliteit en zware criminaliteit. In de categorie ‘lichte criminaliteit’ vallen feiten met een wettelijke strafdreiging van minder dan vier jaar. In de categorie ‘middelzware criminaliteit’ vallen alle feiten met een strafdreiging van vier tot acht jaar. Feiten met een strafdreiging van acht jaar of meer vallen in de categorie ‘zware criminaliteit’.²⁹ In het overzicht in bijlage 6 staat de door ons gehanteerde indeling van de incidenten naar licht, middelzwaar en zwaar.

Met deze analyse ontstaat over de periode 2006-2013 inzicht in de ontwikkelingen in de aantallen incidenten en de zwaarte van de incidenten in de tijd in de Jupiler League en Eredivisie. Hierbij is – waar mogelijk – ingezoomd op specifieke BVO’s en divisies en zijn deze onderling vergeleken.

Incident- en subjectcijfers in perspectief

Om een indicatie te krijgen van de prevalentie van de onderscheiden overtredergroepen en incidenten zijn de resultaten van beide VVS-analyses gekoppeld aan bezoekersaantallen bij thuiswedstrijden op het niveau van BVO’s en landelijke bezoekersaantallen. Dit is van belang om twee redenen:

1. Hierdoor is er waarde toe te kennen aan de ontwikkeling van de cijfers. Immers indien de aantallen eenmalige overtredders of incidenten in de loop

27. Zie bijvoorbeeld: Wartna 2005 en Wartna, el Harbachi en van der Laan, 2005.

28. Ministerie van Justitie, 1999.

29. Op basis van deze criteria zijn eveneens de misdrijven en overtredingen die niet in eerder genoemde publicaties staan, beoordeeld.

der jaren (op club of landelijk niveau) afnemen terwijl de bezoekersaantallen toenemen, is dit een andere ontwikkeling dan wanneer de bezoekersaantallen teruglopen.

2. Verder is het mogelijk om de lastige aanhang bij BVO's in onderling perspectief te plaatsen op basis van bezoekersaantallen. Ter illustratie van deze gedachtegang: wanneer club A (hypothetisch) in 2010 in 17 thuiswedstrijden 60.000 bezoekers trekt en er in dat jaar 34 subjecten of incidenten in het VVS geregistreerd staan, heeft dat een andere waardering dan 34 geregistreeerde subjecten of incidenten bij club B met 340.000 bezoekers.

Analyse stadionverboden

Op basis van informatie van de KNVB is eveneens een analyse gemaakt van de ontwikkeling van het aantal landelijk opgelegde stadionverboden in de afgelopen vijf seizoenen (2008-2012). Hierbij is eveneens gekeken naar wie de melding heeft gemaakt (BVO of OM) en wat de grondslag is om een stadionverbod op te leggen (volmacht of standaardvoorwaarden).

Analyse vooronderzoeken aanklager

Om vanuit een extra databron zowel iets te kunnen zeggen over de ontwikkeling van voetbalgeweld als over de eventuele werking van voetbalmaatregelen is over de afgelopen negen seizoenen (2004-2012) een analyse gemaakt van de aantallen en de aard van zaken (incidenten en wanordelijkheden) waarnaar de aanklager betaald voetbal van de KNVB vooronderzoek heeft ingesteld. De aanklager betaald voetbal kan een vooronderzoek starten naar wanordelijkheden in het voetbal. Hij baseert zich hierbij op de door BVO's ingevulde incidentformulieren, informatie vanuit de media en rapportages van KNVB-auditoren en de arbitrage. De aanklager doet alleen onderzoeken naar incidenten in het stadion tijdens de wedstrijd. Bij de analyse van vooronderzoeken die de aanklager betaald voetbal is gestart, is wederom een indeling gemaakt naar divisie om ook daar eventuele ontwikkelingen in te kunnen schetsen.

Figuur 1.3 – Onderzoekswerkzaamheden data-analyse samengevat



1.3.4 Uitwerking maatregelen op supporterstypen

Om de uitwerking van voetbalmaatregelen op supporterstypen in kaart te brengen, hebben we 64 supporters uitgebreid gesproken en is daarnaast een heranalyse uitgevoerd van de informatie uit het onderzoek onder bijna 3.000 uitsupporters. Voor de uitgebreide beschrijving van beide bronnen verwijzen we naar 1.3.2 en box 1.2.

Zoals aangegeven, zijn er gesprekken gevoerd met 25 supporters die fan zijn van een BVO uit de Jupiler League en 39 supporters die fan zijn van een Eredivisieclub. 23 personen typeren we als goedwillende supporter en 41 als fanatieke, regelovertreedende supporter (sfeersupporters, gelegenheidsordeverstoorders en notoire ordeverstoorders). Met de supporters zijn we in gesprek gegaan over de voetbalmaatregelen waarvan ze in de praktijk echt iets merken. Concreet betekent dit dat we met hen bijvoorbeeld niet gesproken hebben over de waarde van een integraal vooroverleg tussen veiligheidspartners, maar bijvoorbeeld wel over vervoer, kaartverkoop en stadionverboden. In de interviews hebben we systematisch (aan de hand van een itemlijst³⁰) clusters van maatregelen aan de orde gesteld en vervolgens met de supporter besproken:

- Wat hij/zij van maatregelen binnen een cluster merkt en hoe hij/zij aankijkt tegen de handhaving;
- In welke mate maatregelen een negatieve invloed hebben op de voetbalbeleving;
- Welke maatregelen gedrag beïnvloeden en op welke wijze;
- In hoeverre hij/zij andere supporters kent die niet meer naar het voetbal gaan en in hoeverre voetbalmaatregelen daarbij een rol hebben gespeeld en
- In hoeverre hij/zij zelf uitwedstrijden laat schieten vanwege voetbalmaatregelen.

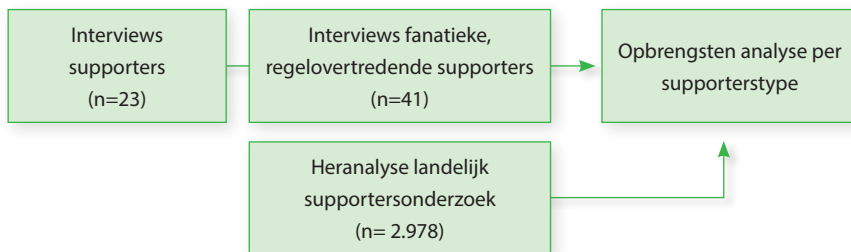
De opbrengsten van de gesprekken zijn per supporterstype geanalyseerd. Aanvullend hebben we een heranalyse uitgevoerd van de data uit het landelijke uitsupportersonderzoek (n=2.978). In dit onderzoek is namelijk informatie verzameld over hoe supporters tegen een aantal maatregelen aankijken.³¹ Het gaat om maatregelen met betrekking tot kaartverkoop, combiregelingen, verblijf in het stadion en toezicht en handhaving door politie en stewards. Naast de waardering die supporters in dat onderzoek aan deze onderwerpen hebben gegeven, zullen we met name een heranalyse uitvoeren van de antwoorden die op de open vragen zijn gegeven. In het onderzoek is de volgende vraag aan de supporters gesteld: *“Is het pakket aan beperkende maatregelen bij sommige wedstrijden voor u een reden om niet mee te*

30. De itemlijst is terug te vinden in bijlage 7.

31. Zie bijlage 5.

gaan naar de uitwedstrijd?” De antwoorden van deze grote groep supporters op deze vraag kunnen als aanvulling op de resultaten uit de interviews met supporters meegenomen worden in de beantwoording van een van de onderzoeksvragen in onderhavig onderzoek.

Figuur 1.4 – Onderzoekswerkzaamheden supporterstypen samengevat



1.3.5 Good practices

Om te inventariseren of er in het buitenland good practices zijn die binnen de context van het Nederlandse betaald voetbal bruikbaar zijn, hebben we via open bronnen bestaande ervaringen geïnventariseerd. Daarnaast is er internationaal een uitvraag gedaan per e-mail. We lichten de twee onderdelen hierna toe.

Bestaande ervaringen maatregelen inventariseren

Allereerst zijn we via een deskresearch in wetenschappelijke en niet-wetenschappelijke bronnen op zoek gegaan naar good practices.³² Verder hebben we gebruikgemaakt van de ervaringen die onlangs naar voren zijn gebracht tijdens het congres in Amsterdam waar voetbalsupporters uit 39 landen aan hebben deelgenomen.³³ Tot slot weten we dat er in 2013 twee delegaties uit Nederland naar Engeland zijn geweest om in het kader van een ‘voetbalreis’ op zoek te gaan naar de ervaringen met de aanpak van voetbalgeweld in het Verenigd Koninkrijk. De verslagen van deze reizen hebben we geanalyseerd.

Internationale e-mail

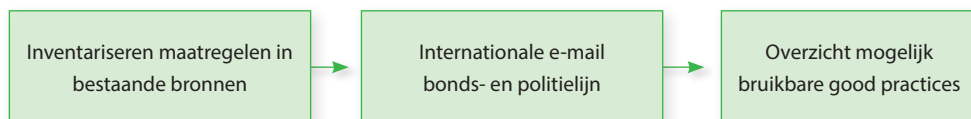
Zowel het CIV als de KNVB beschikt over een internationaal netwerk van personen die op Europese en mondiale schaal vanuit de politie en/of voetbalbonden

32. Met zoektermen als ‘*public order policing, football, fan violence*’.

33. *European Football Fans Congress of Football Supporters Europe* (FSE) from 19-21 July 2013 in Amsterdam. Zie <http://www.fanseurope.org/en/fans-congress.html>.

betrokken zijn bij de aanpak van voetbalgeweld en -overlast. We hebben contactpersonen binnen het CIV en de KNVB gevraagd om een door ons opgestelde e-mail binnen hun internationale netwerk te verspreiden. De strekking van deze e-mail is dat we op zoek zijn naar voetbalmaatregelen die in de optiek van de ontvanger van de e-mail te zien zijn als *good practices* in zijn of haar land.³⁴ In totaal hebben we uit zes verschillende landen – en tevens van de UEFA – informatie ontvangen. Het betreft de volgende landen: België, Denemarken, Engeland, Frankrijk, Luxemburg en Servië.³⁵ Deze *good practices* zijn door de onderzoekers vervolgens beoordeeld op hun bruikbaarheid en mogelijke werking binnen het Nederlandse betaald voetbal.

Figuur 1.5 – Onderzoekswerkzaamheden *good practices* samengevat



1.3.6 Onderzoekssynthese

Het voorgestelde onderzoek kenmerkt zich door het raadplegen van diverse bronnen om de onderzoeksvragen te beantwoorden. Er is derhalve sprake van een multibronnenonderzoek. De resultaten uit de diverse bronnen hebben we in de vorm van hoofdconclusies bij elkaar gebracht en in zes sessies ter discussie en aanvulling voorgelegd aan een aantal deskundigen. Thema's die tijdens deze sessie aan de orde zijn gekomen, zijn de onderwerpen uit de probleemstelling:

- Welke voetbalmaatregelen werken, welke niet en wanneer en waar (binnen welke context) is dat het geval;
- Wat zijn eventuele positieve of negatieve neveneffecten van voetbalmaatregelen (uitgesplitst naar supporterstypen);
- Bestaan er mogelijkheden om de beleving van wedstrijden voor supporters te verbeteren zonder dat de veiligheid in het geding komt?

34. Zie voor de e-mailtekst bijlage 9.

35. We hebben via deze landen de volgende bronnen kunnen raadplegen: Havelund e.a., 2013; *National Policing Improvement Agency*, 2010; Stott, 2013; UEFA, 2010 en 2013; The FA, 2013; *UK Football Policing Unit*. 2014; Cijfermateriaal uit Engeland en België; informatie uit e-mailcorrespondentie en documentatie van de voetbalcel uit België.

Aan de sessies hebben vertegenwoordigers meegewerkt van BVO's, gemeenten, politie, OM, het Auditteam Voetbal & Veiligheid en wetenschappers. De sessies zien er als volgt uit. Sessie 1 en 2 – groepsinterviews met leden van de voetbalvierhoek in de regio's Eindhoven en Rotterdam (zie ook 1.3.2); sessie 3 – gesprek met twee wetenschappers/voetbalonderzoekers; sessie 4 – gesprek met een wetenschapper, sessie 5 – gesprek met twee leden van het Auditteam Voetbal & Veiligheid en sessie 6 – gesprek met een wetenschapper/onderzoeker op het gebied van openbare orde en geweldsbeheersing. Het betreft in de sessies 3 tot en met 6 andere respondenten dan de in paragraaf 1.3.2. genoemde personen.

1.3.7 Reflectie op het multibronnenonderzoek

Het doel van dit onderzoek is om de werking van maatregelen tegen voetbalgeweld en -overlast in beeld te brengen. Verder is er aandacht voor eventuele neveneffecten van de maatregelen en tot slot is nagegaan of er mogelijkheden zijn voor een verbeterde wedstrijdbeleving van voetbalsupporters zonder dat de veiligheid in het geding komt.

Door de grote diversiteit aan onderzoeksactiviteiten zijn we als onderzoekers van mening dat we de diverse meningen vanuit verschillende perspectieven en belangen goed in beeld hebben kunnen brengen.

Gezien het grote aantal voetbalmaatregelen in ons land en de bevinding dat maatregelen altijd in combinatie worden gebruikt, is het niet mogelijk om de werking van individuele maatregelen te bepalen. De ene maatregel heeft invloed op een andere maatregel en/of heeft (automatisch) een andere maatregel tot gevolg. Daarnaast hebben we ook kunnen vaststellen dat de wijze waarop uitvoering aan een maatregel wordt gegeven, landelijk verschilt. Als voorbeeld noemen we cameratoezicht in en om het stadion. Alle BVO's in ons land maken gebruik van cameratoezicht, maar de kwaliteit en kwantiteit van de camera's en de wijze waarop de beelden worden uitgekeken, verschillen behoorlijk. We zullen daarom bekijken of maatregelen in clusters kunnen worden ingedeeld en zo ja, welke clusters dit zijn en welke werking maatregelen binnen deze clusters (kunnen) hebben.

1.4 Leeswijzer

Deze rapportage is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 geven we een kader voor het onderzoek en gaan we in op het thema voetbal en veiligheid. Hoofdstuk 3 staat geheel in het teken van de voetbalmaatregelen, hun doelen, werking en neveneffecten. In dit hoofdstuk wordt ook nagegaan of nieuwe maatregelen zinvol zijn. Hoofdstuk 4 geeft een cijfermatig beeld van de aard, omvang en ontwikkeling van voetbalveiligheid in ons land in het afgelopen decennium. In hoofdstukken 5 en

6 wordt de balans van het onderzoek opgemaakt en worden de onderzoeksvragen beantwoord en conclusies getrokken. In hoofdstuk 5 gaat het om het beantwoorden van de eerste elf onderzoeksvragen. In hoofdstuk 6 wordt een onderzoekssynthese gemaakt, worden de resterende drie onderzoeksvragen beantwoord en worden conclusies getrokken.

2 Voetbal en veiligheid

In dit hoofdstuk geven we een kader voor het onderzoek en staan we stil bij de maatschappelijke betekenis van voetbal, het voetbalveiligheidsbeleid in ons land, de te onderscheiden groepen supporters en risicosupporters. We besluiten met een theoretische beschouwing over supportersgeweld en -overlast.

2.1 De betekenis van voetbal

Voetbalwedstrijden kunnen leiden tot spanningen, escalaties en agressie, maar evenzeer de sociale binding en het sociale contact tussen individuen bevorderen en wederzijds respect stimuleren.¹ De invloed van het voetbal reikt daarmee verder dan het veld, het stadion of de club, maar heeft ook een sociaal-maatschappelijke en economische betekenis. Deze onderwerpen komen in deze paragraaf kort aan bod.

2.1.1 Sociaal-maatschappelijke betekenis

De KNVB is met ruim 1,2 miljoen leden, verspreid over 3.400 verenigingen, de grootste sportbond in Nederland. Met meer dan 300.000 vrijwilligers organiseert de KNVB wekelijks zo'n 32.500 wedstrijden.² In vergelijking met het verleden staat de bijdrage van sport aan de samenleving tegenwoordig meer centraal. Sport kan bijdragen aan de leefbaarheid, participatie en het welbevinden van personen. Voetbal wordt dan ook ingezet voor het bestrijden en voorkomen van verschillende problemen in de samenleving en vervult in die zin een maatschappelijke voorbeeldrol.³ Zowel prof- als amateurclubs brengen mensen bij elkaar en in beweging en

1. Boonstra e.a., 2011.

2. www.knvb.nl en Van Eekeren, Dijk en Brinkhof, 2012.

3. Boonstra e.a., 2011.

stimuleren hen actief te zijn als vrijwilliger.⁴ Amateurclubs kunnen binnen de maatschappij bovendien fungeren als belangrijk bindmiddel, waarbij scheidslijnen zoals nationaliteit, leeftijd en geloof niet of in mindere mate een rol spelen. Het amateurvoetbal kan derhalve een bijdrage leveren aan de emancipatie en integratie van allerlei minderheden c.q. sociale cohesie.⁵ Bovendien kent het voetbal, net als andere sporten, een opvoedingsaspect, waarbinnen de gezondheid en karaktervorming worden gestimuleerd.⁶ Profclubs werken daarnaast in maatschappelijke projecten actief samen met gemeenten, het bedrijfsleven, woningcorporaties, onderwijsinstellingen en welzijnsorganisaties.⁷ Deze projecten zijn gecentreerd rond verschillende thema's, waaronder gezondheid, integratie, sportiviteit & respect, team- & individuele ontwikkeling en verbondenheid.⁸ Gezien het voorgaande is voetbal voor de overheid een belangrijk middel om maatschappelijke doelstellingen te realiseren.⁹ Andersom blijkt dat de maatschappelijke betrokkenheid van een BVO ook voor de BVO zelf positieve gevolgen heeft ten aanzien van merkwaarde, imago en relaties met de samenleving.¹⁰ Ook supporters hechten waarde aan de maatschappelijke betrokkenheid van hun BVO c.q. de positieve bijdrage die hun club levert aan wijk, stad of regio.¹¹

2.1.2 Economische betekenis

Voetbal is de belangrijkste sport die professioneel wordt beoefend in Europa.¹² Waar economische motieven een eeuw geleden nog geen rol speelden, is dit heden ten dage wel het geval. Jaarlijks bezoeken bijna 12 miljoen supporters de wedstrijden in de Eredivisie en ruim 2,25 miljoen supporters de wedstrijden in de Jupiler League. Daarnaast worden wedstrijden op grote schaal uitgezonden op televisie en radio. De rechten tot het uitzenden hiervan worden aan omroepen verkocht.¹³ De professionalisering van de voetbalsector heeft zich vertaald in onder meer de bouw van grote stadions – waarbij ter bekostiging gebruikgemaakt wordt van overheidsgelden, subsidies en sponsoring – en het aantrekken van medewerkers op het gebied van management, marketing en technische zaken. Een indicatie van de mate

4. Van Eekeren e.a., 2012.

5. Buisman, 2004; Coalter, 2007; Veldboer, Boonstra en Krouwel, 2007; Derks, 2011; Briene en Stek, 2012.

6. Buisman, 2004; Derks, 2011; Briene en Stek, 2012.

7. Een overzicht van een deel van de actuele maatschappelijke projecten kan gevonden worden op www.knvb.nl.

8. Derks, 2011; Van Eekeren e.a., 2012.

9. Briene, Koopman en Goessen, 2005.

10. Van Eekeren e.a., 2012.

11. KNVB Expertise, 2014.

12. Koning, 2010.

13. De toeschouwersaantallen zijn te vinden op www.voetbal.com.

waarin het voetbal aan de reële economie bijdraagt, is echter moeilijk te maken. Los van bijvoorbeeld de werkgelegenheid die voetbal biedt – meer dan 20.000 directe en indirecte arbeidsplaatsen – wordt in 2005 echter geschat dat deze bijdrage circa 2,5 miljard euro bedraagt.¹⁴

De in de ogen van sommige supporters verregaande invloed van commercie op het voetbal, heeft in ons land – in navolging van het buitenland – geleid tot het vormen van groepen supporters ('Tegen het moderne voetbal', zie ook box 2.1) die hiertegen ageren. Eén van de gevolgen van de commercie is bijvoorbeeld dat wedstrijden op wisselende tijdstippen gespeeld worden, om ervoor te zorgen dat abonnees van betaalzenders zoveel mogelijk wedstrijden live kunnen bekijken. Dit heeft tot gevolg dat supporters niet altijd meer in de gelegenheid zijn om zelf de wedstrijd in het stadion bij te wonen. Naast een afkeer van de invloed van betaalzenders, wordt binnen en buiten de stadions ook veelvuldig geprotesteerd tegen het optreden van instanties – en dan met name de politie – richting voetbalsupporters.¹⁵

Naast opbrengsten brengt het voetbal ook kosten met zich mee.¹⁶ Zeker na grote incidenten ontstaat discussie over de maatschappelijke kosten van het voetbal ten aanzien van veiligheid.¹⁷ Het gaat dan met name om de politie-inzet en de schade die door 'voetbalsupporters' wordt aangericht. In het Lenteakkoord van 2013 is afgesproken dat politiekosten aan voetbalclubs doorberekend zullen worden. In het najaar van 2013 is besloten dit toch niet te doen. Hierbij speelt mee dat de veiligheid rondom voetbal professioneel georganiseerd is, waarbij clubs zelf de verantwoordelijkheid voor veiligheid in het stadion nemen door de inzet van stewards en particuliere beveiligers. Hierdoor is de politie-inzet in het stadion geminimaliseerd. Omdat de overheid primair verantwoordelijk is voor de openbare orde en veiligheid buiten het stadion, kan van doorberekening van politiekosten hiervoor geen sprake zijn.¹⁸

14. Briene e.a., 2005; Derks, 2011.

15. Bremmers en Ferwerda, 2011.

16. Naast de kosten voor veiligheid zouden de kosten voor gezondheidszorg ten gevolge van blessures ook onder de maatschappelijke kosten geplaatst kunnen worden.

17. Discussies ten aanzien van kosten voor de gezondheidszorg (blessures, verwondingen) blijven in deze discussie doorgaans buiten beschouwing.

18. Zie Rijksbegroting 2014, VI Veiligheid en Justitie (Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 750 VI, nr. 2 pagina 27)

Box 2.1 – Tegen het moderne voetbal

Sinds een aantal jaren manifesteren zich in ons land – in navolging van het buitenland – groepen fanatieke supporters die zich ‘Ultras’ noemen. Een Ultra ziet voetbal het liefst in de zuiverste vorm. Opvallend is dat de Ultras ondanks hun jonge leeftijd voetbal willen zien zoals het vroeger was. Ze verachten de invloed die commercie en geld hebben op de sport. De betaalzenders, zoals Fox, zijn dan ook een doorn in het oog van de Ultras. Door de komst van de betaalzenders worden er op drie dagen wedstrijden gespeeld en worden ook de tijdstippen zo ingedeeld dat de betalende klant meer wedstrijden op tv kan kijken. Voor Ultras, die alle wedstrijden van hun club proberen te kijken in de stadions, betekent dit dat de club op wisselende tijden moet spelen. Hun club moet dus wijken voor commercie en geld. Zo lieten de Ultras van MVV (Ultras Mestreech) door middel van een spandoek weten het er niet mee eens te zijn dat hun club voor de tv op maandagavond 20:45 uur moest spelen. Het spandoek van 60 meter breed waar op stond: ‘maandagavond 20:45 alleen voor de tv, supporters tellen niet mee!’ hing de hele avond pontificaal in beeld voor de tv-kijkers. Ook in andere Nederlandse stadions zijn er veelvuldig spandoeken te zien waarop de afkeer van ‘tv-voetbal’ geëtaleerd wordt. Tijdens FC Twente – Heracles was er een spandoek ‘Heeft u het ook door – 18:45 uur – de commercie gaat voor’. Naast de afkeer van tv-voetbal protesteren Ultras zowel binnen als buiten de stadions veelvuldig tegen het ‘overdreven machtsvertoon’, ‘repressie’, ‘het excessieve geweld’ en ‘de provocaties’ door de politie. Ultras vinden dat zij als supporters als criminelen worden behandeld door het bestuur, politie en politiek. De combiregeling bijvoorbeeld is hen dan ook een doorn in het oog.¹⁹

2.2 Veiligheidsbeleid rondom het voetbal

In deze paragraaf schetsen we aan de hand van een vijftal beleidsnotities van de Rijksoverheid de ontwikkeling in het veiligheidsbeleid rondom het voetbal. De beleidsnotities zijn opgesteld tussen 1997 en 2012. Voor 1997 was er geen gezamenlijk beleidskader. Uiteraard voerde elke partij wel haar eigen beleid.

Box 2.2 – Voetbalgeweld: de jaren 70 en 80

Tot de jaren zestig en zeventig is voetbalgeweld een voornamelijk Engelse aangelegenheid. Het wordt ook wel ‘*the English Disease*’ genoemd.²⁰ Het is daarom ook geen toeval dat de eerste kennismaking met voetbalgeweld in Nederland ontstaat bij een wedstrijd tussen een Nederlandse een Engelse club. In 1974 speelt Feyenoord tegen Tottenham Hotspur in

19. Bremmers en Ferwerda, 2011.

20. Stott en Pearson, 2007.

de UEFA Cupfinale. Tijdens de wedstrijd blijken supporters door elkaar heen te zitten. Op de tribunes breken vechtpartijen uit waarbij ongeveer 100 mensen gewond raken. Het is ook in het begin van de zeventiger jaren dat de eerste (semi)georganiseerde voetbalsides of groepen zich in Nederland laten gelden.

Het gaat dan om de Bunnikside van FC Utrecht, de F-side van Ajax, Vak S van Feyenoord en de North Side van ADO den Haag.

In de jaren tachtig lijkt het voetbalgeweld zijn hoogtepunt te beleven. De sides van de clubs uit de vier grote steden worden steeds groter en ook in de provincie worden sides opgericht. Uit verhalen op de websites van de sides blijkt dat er in de jaren tachtig veel rellen zijn in en rondom de stadions, tevens dienden treinstations als toneel voor vecht- en slooppartijen. Illustratief is een tekst van de website van de Bunnikside: *“Er zijn veel hoogtepunten geweest tijdens de eerste 10 jaar van de Bunnikside. Wie herinnert zich niet die paarden op de tribune bij Haarlem, of de sloop van de trein in Breda, of de trein die afgebrand was na de uitwedstrijd tegen Feyenoord, of het bezoekje aan vak S. In de Haagse Schilderswijk een patatje eten en dan was het raak. Bezoekjes brengen aan de B-side van NAC of de L-side van PSV. Wie herinnert zich niet de Europese uitstapjes naar Duitsland? Plunderend, slopend, en vechtend naar het stadion.”*

2.2.1 Ketenbenadering bij risicowedstrijden centraal (1997)

In het beleidskader ‘bestrijding voetbalvandalisme en voetbalgeweld’ voor risicowedstrijden²¹ staat een betere afstemming van het optreden van de betrokken partners centraal. Uitgangspunt in de aanpak van het voetbalvandalisme is de ketenbenadering, waarbij alle betrokkenen²² vanuit hun eigen verantwoordelijkheden en taken een bijdrage aan de oplossingen leveren. Met nadruk wordt de primaire verantwoordelijkheid voor veiligheid in het beleidskader bij de organisator van de wedstrijd gelegd. De organisator heeft de zorg voor de veiligheid en de orde in en rondom het stadion. De organisator dient onder meer preventieve en proactieve maatregelen te treffen (zoals stadionverboden, maatregelen op het gebied van kaartverkoop en een sluitende toegangscontrole) die de veiligheid verbeteren en voorkomen dat rellen, geweldplegingen en andere ordeverstoringen ontstaan. De overheidsinstanties zijn verantwoordelijk voor de orde buiten het stadion en voor de opsporing en vervolging van relschoppers.

21. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 1997.

22. Het gaat achtereenvolgens om: de KNVB, de BVO, de politie, de burgemeesters, de korpsbeheerders, het OM, de gemeente, (jeugd)welzijnsorganisaties, supportersverenigingen, vervoersmaatschappijen, commissaris der Koningin en – indirect – de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie en de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Het landelijke kader – dat fijnmazig beschrijft wat de veiligheidstaken van alle partners zijn – vormt de basis voor het opstellen van een lokaal plan van aanpak en een lokaal operationeel draaiboek voor de organisatie van een risicowedstrijd. De KNVB dient de BVO's bij te staan bij de voorbereiding van wedstrijden in het betaald voetbal, onder meer door het opstellen van een modeldraaiboek.

Omdat risicowedstrijden de grootste kans op ordeverstoringen en geweldplegingen kennen, is het kader alleen daarop gericht. Het CIV spreekt van een risicowedstrijd als er op basis van analyse van beschikbare gegevens en ervaringen extra rekening dient te worden gehouden met verstoringen van de openbare orde en veiligheid.

Box 2.3 – Voetbalgeweld: de jaren 90

In de jaren negentig beginnen de diverse handhavingpartners steeds vaker repressief op te treden. Ook worden de stadions steeds beter beveiligd, waardoor het aantal incidenten in de stadions daalt. Dit heeft wel tot gevolg dat voetbalgeweld ook buiten de stadions voorkomt. Vechtpartijen vinden bijvoorbeeld plaats op houseparty's. House is in deze jaren een opkomende en zelfs toonaangevende muziekstroming binnen de supporterscultuur van een nieuwe generatie hooligans, met name in Rotterdam. Het gebruik van XTC, speed en later cocaïne is wijdverbreid tijdens deze feesten. Dieptepunten in deze periode zijn de dood van Erik Lassche op de vooravond van een wedstrijd van FC Twente tegen Feyenoord en de dood van Carlo Picornie die in maart 1997 komt te overlijden na een massaal gevecht tussen Ajax- en Feyenoordsupporters langs de snelweg in Beverwijk.

2.2.2 Aanscherping is noodzakelijk (2003)

In dit beleidskader²³ wordt gekozen voor aanscherping van het beleid omdat er in het seizoen 2001-2002 sprake was van een aantal ingrijpende incidenten. Over de supporters wordt geschreven: *“een klein deel daarvan bestaat uit mensen die het voetballen aangrijpen om, al dan niet georganiseerd, rellen te schoppen, bedreigingen te uiten of anderszins rottigheid uit te halen. Reeds jaren wordt getracht deze voetbalvandalen zo effectief mogelijk te bestrijden. Hierbij is het – helaas – onvermijdelijk gebleken dat de goedwillende supporters in meer of mindere mate lijden onder de maatregelen die worden getroffen om deze kleine groep vandalen aan te pakken”*.

Er wordt in dit beleidskader geconstateerd dat het gevoerde beleid met betrekking tot de bestrijding van voetbalvandalisme voor een groot deel adequaat is, maar dat

23. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2003.

aanscherping noodzakelijk is. Het bestuurlijk overleg heeft onder andere besloten de volgende drie maatregelen te treffen:

- Het beleidskader uit 1997 moet worden geactualiseerd en uitgebreid. In dit beleidskader wordt onder andere de categorisering in risicowedstrijden (A, B en C) geïntroduceerd, is er aandacht voor een dadergerichte aanpak en voor sociaalpreventief supportersbeleid;²⁴
- Er worden tolerantiegrenzen geformuleerd (beschrijving van gewenst en ongewenst gedrag bij het gebruik van alcohol- en drugs, met betrekking tot de combiregeling, stadionverboden, spreekkoren en spandoeken, vuurwerk en bejegening van stewards, beveiligers en politie);
- Er wordt een Auditteam ingesteld met als taak feitenonderzoek te doen naar (het voorkomen van) ingrijpende incidenten.

2.2.3 Na de rellen tussen Feyenoord en Ajax (2005)

De rellen tussen Feyenoord- en Ajax-supporters op 17 april 2005 worden door veel mensen beschouwd als een van de ernstigste in de Nederlandse voetbalgeschiedenis. Deze rellen vormen mede aanleiding tot het derde beleidskader²⁵ waarin de volgende twee belangrijke constatering worden gedaan:

- De rellen hebben een grote publieke en bestuurlijke impact. Dit versterkt het gevoel dat een stevige gezamenlijke aanpak noodzakelijk is en dat het beleidskader voor geen van de partijen vrijblijvend is;
- Meer en meer vinden rellen plaats voorafgaand aan of na afloop van wedstrijden. Ook wordt de trend zichtbaar dat rellen verschuiven naar de dag voor de wedstrijd.

Naast deze constatering wordt het beleidskader op drie punten aangescherpt: de categorisering van wedstrijden²⁶, het afsteken van vuurwerk en de aanpak van spreekkoren. Tevens wordt later, in 2009, besloten tot een verbod op uitsupporters bij wedstrijden.

24. In de bijlage van het beleidskader is een modelconvenant voor de voetbalpartners opgenomen.

25. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2005.

26. Voor het eerst worden er maatregelen gekoppeld aan de mate van risico, waarbij de A vrij van verplichte maatregelen is, de B als maatwerkwedstrijd geldt en de C om inzet van alle relevante maatregelen vraagt.

Box 2.4 – Voetbalgeweld: vanaf 2000

Het decennium 2000-2010 wordt onder andere gekenmerkt door de opkomst van nieuwe generaties hooligans. Bij sommige clubs wordt al gesproken over de vijfdegeneratie-hooligans. Hooligans die gebruikmaken van social media en tevens confrontaties zoeken met rivalen buiten het stadion. In de stadions gebeurt namelijk nog maar relatief weinig in vergelijking met de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw. Uiteraard zijn er nog excessen waar te nemen. Voorbeelden zijn onder andere de rellen bij Feyenoord- Ajax in 2005, de strandrellen in Hoek van Holland in 2009 waar de jonge harde kern van Feyenoord de confrontatie met de politie zoekt, de rellen bij het Maasgebouw in Rotterdam in 2011 en de ongeregelde heden bij Ajax-Cambuur in 2014. Het betreft ook hier ongeregelde heden die zich voordoen buiten het stadion.

Nieuwe ontwikkelingen zijn de forse bedreigingen van bestuur en trainers van de BVO's door (groepen) supporters. Dieptepunten zijn het vertrek van de trainers van MVV Maastricht en Cambuur Leeuwarden na bedreigingen door de eigen supportersgeledingen. Ook werd bekend dat directieleden en medewerkers van Ajax in afgelopen jaren slachtoffer zijn geweest van bedreigingen en intimidaties door de harde kern.²⁷ Uit verschillende open bronnen blijkt dat leden van sommige harde kernen veroordeeld zijn voor of verdacht worden van zware criminaliteit. Het gaat dan onder andere om moord en drugshandel.²⁸

2.2.4 Voetbal is een feest (2011)

Het beleid voor voetbal en veiligheid ²⁹ laat een ommekeer zien als het gaat om de toon die gezet wordt. Er wordt namelijk een analyse gemaakt en die kenmerkt zich door:

- Een afname van incidenten door een gezamenlijke aanpak;
- Een afname van de politie in de stadions;
- Een gerichte aanpak van relschoppers onder andere door de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (WMBVEO; de 'voetbalwet');
- Een regierol voor de gemeente als verantwoordelijke voor de openbare orde en veiligheid . De gemeente maakt afspraken met de lokale driehoek en de BVO. De BVO is verantwoordelijk voor de veiligheidssituatie in het stadion en het bijbehorende terrein. De politie is verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid en is in beginsel niet aanwezig in het stadion;

27. Volkskrant, 1 mei 2014.

28. Algemeen Dagblad, 18 maart 2008; Het Parool, 18 november 2011 en 12 juli 2014; Volkskrant, 1 mei 2014; www.misdadjournalist.nl; www.crimesite.nl; www.robzijlstra.wordpress.com en www.nos.nl.

29. Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2011.

- 0-metingen van de veiligheidssituatie en -organisatie door het Auditteam Voetbal & Veiligheid bij de lokale driehoek en BVO. De 0-metingen leveren waardevolle input op voor de verbetering van de veiligheidssituatie en -organisatie. Ook blijft het Auditteam onderzoek doen naar incidenten;
- Het vooropstaan van onderlinge samenwerking, waarbij het beleidskader wederom niet vrijblijvend is.

Voetbal moet weer een feest worden, zo valt te lezen in het beleidskader en derhalve is het tijd voor het maken van andere onderlinge afspraken. Afspraken die moeten leiden tot een normalisatie. Bij de aanpak van ordeverstoorers is de inzet om andere supporters niet onnodig te beperken in hun bewegingsvrijheid en sportbeleving. In het kader voor beleid worden de volgende ambities benoemd:

- Een verhoging van het aantal A-wedstrijden. Aangescherpte veiligheidsmaatregelen worden steeds heroverwogen en niet automatisch verlengd;
- Een verlaging van het aantal combiregelingen vervoer;
- Een dadergerichte aanpak. Opgelegde maatregelen zijn zo veel mogelijk persoonsgericht en niet generiek. Op grond van de WMBVEO worden persoonsgebonden maatregelen, zoals een gebiedsverbod en/of een meldplicht, opgelegd;
- Een versterking van de opsporing en vervolging van notoire ordeverstoorers. Dit wordt onder meer gerealiseerd door een landelijke invoering van de aanpak Hooligans in Beeld II door de politie. Eind 2011 moet Hooligans in Beeld landelijk ingevoerd zijn en heeft elk korps een beeld van de top-10 hooligans in zijn regio;
- Een lik-op-stukbenadering door het OM, waarbij mogelijk (super)snelrecht met voorlopige hechtenis wordt toepast en in andere gevallen voetbalvandalen bij heenzenning door de politie een transactie of dagvaarding krijgen uitgereikt;
- De BVO is baas in eigen stadion en verantwoordelijk voor de veiligheid in het stadion. Dit betekent dat stewards en politie vrijelijk toegang hebben tot tribunes en aanwijzingen geven die worden opgevolgd;
- Verbeterd gastheerschap voor (uit)supporters. Hieronder valt ook het streven naar het verwijderen van hekken en netten in uitvakken;
- De BVO kent ten behoeve van de beheersing van risicowedstrijden de identiteit van de uitreizende supporters;
- Betrokkenheid van supportersverenigingen in de beleidsvorming door lokale partijen. Op landelijk niveau verdient een overkoepelend supportersorgaan aanbeveling.

2.2.5 De taken zijn helder: van beleidsplan naar actieplan (2012)

Ruim een jaar na het verschijnen van het Kader voor beleid Voetbal en Veiligheid komt de minister van Veiligheid en Justitie met het Landelijk Actieplan Voetbal en Veiligheid.³⁰

De minister is van mening dat alle bij voetbalveiligheid betrokken partners de schouders eronder moeten zetten om een veilig voetbalklimaat te realiseren, criminele supporters(groepen) hard aan te pakken en de uitgangspunten uit het Kader voor beleid Voetbal en Veiligheid te realiseren. Om dit te bewerkstelligen, komt de minister met een landelijk actieplan – een gemeenschappelijk document – waarin de belangrijkste actiepunten met concrete doelstellingen en actiehouders in de aanpak van voetbalvandalisme beschreven staan.

Het actieplan heeft een tweeledig doel. Ten eerste dient op korte en middellange termijn een aantal concrete acties gerealiseerd te worden die bijdragen aan het terugdringen van crimineel gedrag, overlast en onveiligheid rondom het betaald voetbal. Het tweede doel is om nadere invulling te geven aan de uitgangspunten van het Kader voor beleid Voetbal en Veiligheid om het voetbal een (gastvrij) feest te laten zijn.

2.2.6 Reflectie op het voetbalbeleid (1997-2012)

Terugkijkend op de periode 1997-2014 hebben de betrokken partijen de afgelopen jaren veel beleid ontwikkeld. In de beginjaren ging het vooral om de gezamenlijkheid in de aanpak. Daarna stond het terugdringen van voetbalvandalisme en voetbalgeweld centraal en de laatste jaren gaat het om normalisatie. Centraal in het meest recente beleidskader staat het tegengaan van geweld en overlast rondom voetbalwedstrijden, met als uitgangspunt dat overlastveroorzakers worden aangepakt en dat supporters kunnen genieten van voetbal.

Wat ook opvalt in de ontwikkeling van beleid is de terminologie die gebruikt wordt als het gaat om de overtreders rondom het voetbal. Heel lang wordt gesproken over voetbalvandalen en ordeverstoorers. Recent lezen we ook de term ‘voetbalcriminelen’ terug in het kader voor beleid. Het gaat daarbij om personen die zich niet alleen bezighouden met het verstoren van de openbare orde, maar die zich ook bezighouden met andere ernstige vormen van criminaliteit (zie ook box 2.5).

Het beleid heeft geresulteerd in maatregelen die in de praktijk vrijwel nooit apart, maar juist overwegend in samenhang met elkaar worden genomen. Vanuit beleidsmatig oogpunt kunnen maatregelen worden getypeerd als a) ruim voorafgaand aan de wedstrijd (*planfase*) of b) vlak voor, tijdens en na de wedstrijd (*operationele fase*). Daarnaast zijn de maatregelen te typeren als proactief of reactief.

30. Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2012.

Proactief beleid is gericht op nadenken en handelen zodanig dat incidenten worden voorkomen. Het is te typeren als anticiperend en kenmerkt zich door actiegericht initiatief van betrokken partijen. In die zin kan men spreken van 'preventief interveniëren'. Reactieve maatregelen zijn daarentegen een gerichte reactie op de ervaren problematiek c.q. hebben een aanwijsbare reden.

Met het oog op de nagestreefde normalisatie is het van belang te beseffen dat maatregelen verschillen in de impact die zij hebben op bezoekers van voetbalwedstrijden. Sommige maatregelen zullen geheel aan hen voorbijgaan. Een voorbeeld hiervan is het gezamenlijk overleg dat BVO, gemeente, OM en politie voorafgaand aan de start van het seizoen voeren over het wedstrijdschema (dag en tijdstip).

Maatregelen, zoals de zichtbare aanwezigheid van beveiliging, politie en stewarding en cameratoezicht, kunnen de wedstrijdbeleving van het aanwezige publiek beïnvloeden, terwijl bijvoorbeeld de combiregeling en uitkaartverplichting impact hebben op een kleinere groep supporters.

Tot slot richten maatregelen zoals een stadionverbod of meldplicht zich op een specifieke groep bezoekers, namelijk diegenen die rondom voetbalwedstrijden voor problemen en/of overlast zorgen. Sommige maatregelen zijn specifiek gericht op personen die herhaaldelijk over de schreef gaan. Zo kan aan deze personen vanuit de wet MBVEO een gebiedsverbod of meldplicht worden opgelegd. Naast strafrechtelijk kan ook civielrechtelijk worden opgetreden. Bijvoorbeeld in de vorm van het verhalen van schade op daarvoor verantwoordelijke supporters door de BVO of door het opleggen van een civielrechtelijk stadionverbod.

2.3 Doelgroepen: supporters en ordeverstoorders

Naast de grote groep supporters die geen regels overtreden, kunnen er op basis van onderzoek³¹ drie typen ordeverstoorders rondom het voetbal worden onderscheiden: gelegenhedsordeverstoorders, nieuwe hooligans en notoire ordeverstoorders (zie box 2.5). In het vervolg van de rapportage zullen we met name spreken over gelegenheds- en notoire ordeverstoorders, gezien het ten dele overlappende profiel van nieuwe hooligans en notoire ordeverstoorders.

31. Van Ham, Bremmers en Ferwerda, 2014.

Box 2.5 – Ordeverstoorers rondom het voetbal getypeerd

Gelegenheidsordeverstoorers zijn 'relschoppers waarbij toevallige omstandigheden een doorslaggevende rol spelen in hun betrokkenheid bij spontaan ontstaan groepsgeweld'. Nieuwe hooligans³² zijn 'personen die zich willen aansluiten bij nieuw te vormen groepen of al enige binding hebben met bestaande groepen en die met enige regelmaat in beeld komen vanwege spontaan ontstaan of gepland (groeps)geweld'. Notoire ordeverstoorers³³ zijn 'personen die stelselmatig in beeld komen vanwege betrokkenheid bij spontaan ontstaan of gepland groepsgeweld dan wel het organiseren daarvan en/of zich herhaaldelijk schuldig maken aan ernstige geweldsdelicten'.

De notoire ordeverstoorers (*hooligans*) zijn stelselmatig betrokken bij ordeverstoringen en incidenten, zowel rondom als buiten het voetbal.³⁴ De politie brengt deze groep sinds 2009 in beeld met behulp van de methodiek *Hooligans in Beeld*³⁵ en meldt hen aan bij het Centraal Informatiepunt Voetbalvandalisme (CIV). Het CIV stelt in samenwerking met de regiokorpsen digitale persoonsdossiers samen, onderhoudt deze en beheert de nationale databank notoire ordeverstoorers. Op basis van onderzoek³⁶ naar personen in die nationale databank, is het volgende profiel van notoire ordeverstoorers³⁷ te geven:

- Notoire ordeverstoorers zijn mannen van overwegend Nederlandse komaf. Het grootste deel van de groep is jongvolwassen (18 t/m 24 jaar) of tussen de 25 en 34 jaar oud. Het gaat dus niet alleen om jonge mannen, maar ook om personen die na de adolescentie in aanraking blijven komen met politie en Justitie;
- Geweld waaraan notoire ordeverstoorers zich schuldig maken, beperkt zich niet tot het voetbal. In uitgaans- en evenementensetting, op straat en in huiselijke kring zijn zij eveneens gewelddadig. Notoire ordeverstoorers zijn personen die bewust op zoek gaan naar een 'podium'/gelegenheid en een tegenstander om de orde te verstoren. Notoire ordeverstoorers zijn

32. Deze personen worden ook wel meelopers genoemd of als nieuwe aanwas gezien.

33. Deze groep wordt ook wel aangeduid als harde kern of, conform de methodiek *Hooligans in Beeld*, als hooligan c.q. notoire ordeverstoorer getypeerd.

34. Van Leiden, Arts en Ferwerda, 2009; Ferwerda, Van Leiden en Van Ham, 2010; Muller e.a., 2010a en 2011.

35. Zie Ferwerda en Adang, 2007.

36. Van Ham, Bremmers en Ferwerda, 2014.

37. Het profiel van 'nieuwe hooligans' (ook wel: nieuwe aanwas) lijkt overeenkomstig met dat van notoire ordeverstoorers (zie Van Ham, Bremmers & Ferwerda, 2014). In deze rapportage blijft deze dadergroep buiten beschouwing.

geweldplegers *pur sang* en richten zich daarbij ook geregeld op politiemedewerkers;

- Notoire ordeverstoorders vertonen reeds op jonge leeftijd probleemgedrag. Dit kan zich manifesteren in de vorm van onhandelbaar gedrag thuis en/of op school. Dit probleemgedrag kan leiden tot uithuisplaatsing, schorsing of verwijdering van school en vrijstelling van de leerplicht. Dit heeft tot gevolg dat het notoire ordeverstoorders veelal aan een goede startkwalificatie ontbreekt;
- Er is sprake van uiteenlopende vormen van psychosociale problematiek. Veel notoire ordeverstoorders kampen met schulden en indicaties van verslavingsproblematiek (alcohol, soft- en harddrugs) liggen vele malen hoger vergeleken met de algemene Nederlandse bevolking. Ook de mate waarin psychische stoornissen onder deze groep voorkomen, is vele malen hoger. Met name indicaties voor de stoornis ADHD vallen op;
- Onder notoire ordeverstoorders bestaat van jongs af aan een zekere bereidheid om zich in normoverschrijdende, risicovolle en gewelddadige situaties te begeven. Dit leidt ertoe dat zij vaak bij politie en Justitie in beeld komen vanwege betrokkenheid bij ordeverstoringen, het aanzetten daartoe en andere (gewelds)delicten.

Meer recent zijn ook de gelegenheidsordeverstoorders nadrukkelijk in beeld gekomen.³⁸ Het betreft dan personen die (vrijwel) nooit betrokken zijn geweest bij ordeverstoringen en andere incidenten, niet rondom en niet buiten het voetbal; zij zijn overwegend als *first offender* te typeren. Toevallige omstandigheden spelen voor deze relschoppers een doorslaggevende rol in hun betrokkenheid bij spontaan ontstaan groepsgeweld. De betrokkenheid van gelegenheidsordeverstoorders bij een rel wordt derhalve sterk bepaald door *triggers*. Groepsdynamische processen, middelegebruik, nieuwsgierigheid en behoefte aan spanning zijn andere verklarende factoren. De behoefte aan spanning is overigens niet zozeer een persoonskenmerk, maar meer een gevolg van de leeftijdsfase waarin deze personen (veelal adolescenten en jongvolwassenen) zich op dat moment bevinden. De groep gelegenheidsordeverstoorders binnen een groep relschoppers is vaak groot.

38. Auditteam Voetbal & Veiligheid, 2012a en 2012b.

2.4 Supportersgeweld en -overlast: een beknopte theoretische beschouwing

Het centrale thema binnen onderhavig onderzoek is supportersgeweld en -overlast. Het gaat dan om geweld en overlast dat rond of tijdens voetbalwedstrijden plaatsvindt, inclusief de reis naar en van het stadion. Voetbalgerelateerde overlast in het uitgaansleven valt derhalve buiten de reikwijdte van het onderzoek.

Om meer te kunnen zeggen over de effectiviteit van het voetbalveiligheidsbeleid, maken we gebruik van de *'Realistic Evaluation'* (ook wel 'Realist benadering' genoemd).³⁹ Het kernpunt binnen deze benadering is vast te stellen welke mechanismen bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen. De maatregel, de context (reactie van relevante actoren) en het mechanisme bepalen de uitkomst. Dit betekent dat met deze benadering gerichte uitspraken gedaan kunnen worden over de effectiviteit van beleid, waarbij aangegeven kan worden wat (niet) werkt en waarom het (niet) werkt.

Binnen deze benadering is het identificeren van mechanismen noodzakelijk om het verband tussen interventie en uitkomst te kunnen vaststellen. Het aantal mechanismen is talrijk en bevindt zich op verschillende niveaus, waaronder het psychische, cognitieve en sociaalpsychologische niveau. De mechanismen die ten grondslag liggen aan maatregelen binnen het voetbalbeleid, zijn (vrijwel) niet geëxpliciteerd. Dit is overigens geen uitzondering, ook op andere beleidsterreinen is dit het geval.⁴⁰

Mechanismen hebben drie kenmerken. Zij zijn 1) niet waarneembaar, 2) gevoelig voor veranderingen in de context waardoor zij niet altijd/overal werken en 3) genereren een uitkomst.⁴¹ De centrale onderzoeksvraag richt zich op de werking van maatregelen die genomen worden om supportersgeweld en -overlast tegen te gaan. Om de mechanismen achter het voetbalbeleid te identificeren, maken we gebruik van een aanvullend theoretisch kader.

Dit theoretische kader zou gezien de centrale onderzoeksvraag op voorhand verklaringen moeten kunnen bieden voor een brede variëteit aan regelovertredend gedrag rondom het voetbal. Dit regelovertredende gedrag kan op drie dimensies worden getypeerd. Deze dimensies zijn:

1. Het onderscheid tussen qua ernst beperkte en zware misdragingen (bijvoorbeeld een overtreding van de wet-ID versus fysiek geweld);

39. Pawson & Tilley, 1997.

40. Leeuw & Bogaerts, 2009.

41. Astbury & Leeuw, 2010.

2. Het onderscheid tussen individuele misdragingen en wangedrag dat in groepsverband plaatsvindt (bijvoorbeeld een bedreiging van een steward versus een grootschalige rel);
3. Het onderscheid tussen spontaan (*reactief*) en georganiseerd (*proactief*) wangedrag (bijvoorbeeld het veld oprennen uit frustratie versus het meesmokkelen van vuurwerk of het maken van afspraken voor een confrontatie met andere supportergroepen).

Het is niet eenvoudig om een eenduidig theoretisch kader te formuleren. Er zijn meerdere wetenschappelijke disciplines die verklaringen bieden voor delinquent en gewelddadig gedrag, waaronder de biologie, criminologie, psychologie en sociologie. Bovendien bestaat regelovertrekend gedrag rondom het voetbal niet alleen uit individueel gepleegde delicten, maar komen ook in groepsverband gepleegde feiten veel voor. Groeps geweld – binnen en buiten het voetbal – kent echter ook een eigen sociaalpsychologische en sociologische onderzoekstraditie.⁴²

De rondom het voetbal en in de onderzoeksvragen onderscheiden groepen overtreeders zijn gelegenheidsordeverstoorders en notoire ordeverstoorders. Dit onderscheid biedt een aangrijpingspunt voor het te hanteren theoretisch kader. Onderzoek laat zien dat deze doelgroepen qua regelovertrekend gedrag van elkaar verschillen en dit gedrag verschillende achterliggende oorzaken kent (zie paragraaf 2.3).

Daarom dient een theoretische benadering te worden gekozen waarin genoemde doelgroepen kunnen worden onderscheiden en zowel predisposities als omgevingskenmerken verklarend worden geacht voor delinquent gedrag. We kiezen in eerste aanleg voor een levensloopcriminologisch perspectief, waarbij een verdere theoretische verdieping per type overtreder plaatsvindt. We lichten deze keuze in de volgende paragrafen nader toe.

2.4.1 Levensloopcriminologisch perspectief: de taxonomie van Moffitt

Een belangrijke criminologische theorie waarin zowel omgevinginvloeden als predisposities een rol spelen, is een door Moffitt⁴³ ontwikkelde taxonomie. Zij veronderstelt dat delinquent gedrag gedurende de adolescentie in zekere zin een normaal verschijnsel is. Het zich willen afzetten tegen de ouders, de invloed van leeftijdsgenoten (*peers*) en experimenteergedrag spelen daarbij een rol. Van de meeste personen beperkt het delinquente gedrag zich tot qua ernst beperkte feiten en in tijd tot de adolescentie (*adolescence-limited*). Een minderheid persisteert echter in (ernstig) crimineel gedrag (*life course-persistent*). Onder andere (neuro)psychologische

42. Zie onder andere Van de Sande, 2013.

43. Moffitt, 1993 en 1997.

factoren, waaronder ADHD, problemen in de agressieregulatie en een lager IQ, worden verondersteld daaraan ten grondslag te liggen.

Het levensloopperspectief van Moffitt kan behulpzaam zijn bij het theoretisch verklaren van supportersgeweld en -overlast door een verband te leggen tussen notoire (*life course-persistent*) en gelegenheidsordeverstoorders (*adolescence-limited*). Voor het leggen van een dergelijk verband zijn verschillende argumenten te noemen. Ten eerste zijn persoonskenmerken tamelijk stabiel over de tijd. Deze zouden zich bij notoire ordeverstoorders derhalve ook al in de (vroeg) kindertijd en adolescentie moeten manifesteren. Onder andere onderzoek van Farrington, maar ook recent Nederlandse onderzoek naar notoire ordeverstoorders, wijst uit dat dit inderdaad het geval is.⁴⁴ Docenten op de basis- en middelbare school en leeftijdsgenoten typeren hooligans in hun kinderjaren als lastig. Verder blijken hooligans reeds op jonge leeftijd betrokken bij criminaliteit en ander risicovol gedrag. Ten tweede hebben bepaalde persoonskenmerken, waaronder impulsiviteit en *sensation-seeking*, een grote invloed op problematisch gedrag rondom het voetbal.⁴⁵ Ten derde laten verschillende reconstructies zien dat gelegenheidsordeverstoorders overwegend jongvolwassen zijn, zij vrijwel geen antecedenten hebben en doorgaans slechts vanwege kleine overtredingen of (jeugd)overlast met de politie in aanraking komen.⁴⁶

Incidenten rondom het voetbal kunnen zich ook zonder direct aanwijsbare reden voordoen. Zo is het bekend dat voetbalsupporters op afspraak de confrontatie met elkaar kunnen zoeken.⁴⁷ Hoewel hiervan verschillende voorbeelden te geven zijn, is de confrontatie tussen Ajax- en Feyenoordsupporters op een weiland in Beverwijk in 1997 het meest in het oog springende voorbeeld.⁴⁸ Verder constateert Adang⁴⁹ dat bij circa de helft van de geweldsincidenten rondom hoog-risico voetbalwedstrijden een identificeerbare trigger ontbreekt. Vervolgens kan door het aansluiten van gelegenheidsordeverstoorders een grotere, spontane groep van relschoppers ontstaan. Dit pleit ervoor de beschreven typologische benadering aan te vullen met andere criminologische en sociologische benaderingen, waaronder de gelegenheids- en rationele keuzetheorie, de preventietheorie en groepsdynamische theorieën.

44. Farrington, 2006 en Van Ham e.a., 2014.

45. Zie onder andere Russell, 1995.

46. Auditteam Voetbal & Veiligheid, 2012a en 2012b; Commissie Cohen, 2013.

47. Armstrong & Harris, 1991, Williams, Dunning en Murphy, 1986; Spaaij, 2008.

48. Kerr & De Kock, 2002.

49. Adang, 2011.

2.4.2 Preventie, gelegenheid, rationele keuze en groepsdynamica

Preventietheorieën geven een legitimatie aan de strafrechtelijke sanctie, waarvan het doel is te voorkomen dat een delict opnieuw wordt gepleegd. Verondersteld wordt dat de pakkans en de zwaarte van de sanctie invloed hebben op recidive en ook algemeen afschrikwekkend kunnen werken. Het gaat dan met andere woorden om respectievelijk speciale en generale preventie. Sommige generale preventietheorieën hanteren daarbij het beeld dat een persoon zo veel mogelijk baten wil hebben en zo min mogelijk lasten wil ervaren. De straf moet met andere woorden zo zwaar zijn dat het delict zelf niet (meer) loont.⁵⁰

De rationele keuzetheorie gaat uit van eenzelfde mensbeeld. Deze theorie legt de nadruk op de ‘winst’ (in de ruime zin van het woord) die een delict de pleger oplevert. Delicten worden gepleegd omdat de risico’s voor de dader niet opwegen tegen de baten (*homo economicus*). Ook de gelegenheidstheorie gaat impliciet uit van dezelfde veronderstelling. Echter, ligt bij deze theorie de nadruk vooral op het samenspel aan situationele omstandigheden die het plegen van delicten tot een meer of minder ‘winstgevende’ exercitie maakt. Voor preventie van criminaliteit geldt dan vooral het principe van de *target hardening*. Het verhogen van de ‘kosten’ van crimineel gedrag wordt vooral gerealiseerd met technopreventieve maatregelen en door maatregelen te treffen die de betrappings- en pakkans verhogen.⁵¹ In relatie tot het voetbal kan dan worden gedacht aan (elektronische) kaartcontrole, de inzet van cameratoezicht binnen en rondom het stadion en het inzetten van stewards en politie.

Naast voornoemde theorieën kunnen ook groepsdynamische theorieën worden onderscheiden. Met betrekking tot groepsgedrag is in relatie tot aan de openbare orde gerelateerde feiten en groepsgedrag het *Social Identity Model* toonaangevend. Dit model, dat is ontwikkeld door de socioloog Reicher, veronderstelt dat het gedrag van mensen binnen een groep sterk afhankelijk is van de context/de situatie waarin zij zich bevinden.⁵² Er kan met andere woorden een ‘gedeelde sociale identiteit’ ontstaan waarbij personen andere normen hanteren dan zij normaliter zouden doen. Daarbij kan gedacht worden aan zaken als wildplassen, verbale agressie, overmatige alcoholconsumptie en het afsteken van vuurwerk rondom en tijdens voetbalwedstrijden. Binnen de geschetste context van een gedeelde sociale identiteit kan het – wanneer er sprake is van groepen met tegengestelde belangen of voorkeuren – tevens tot confrontaties tussen groepen komen. Dit geldt niet alleen voor groepen

50. Muller e.a., 2010.

51. Bovenkerk en Leuw, zonder jaar.

52. Zie onder andere Postmes en Spears, 1998; Reicher, 2001.

hooligans (de harde kern), maar ook voor ‘gewone’ supporters. Het wij- zijperspectief⁵³ speelt hier een belangrijke rol.

Van belang is dat de verschillende profielen van notoire en gelegenheidsordeverstoorders ertoe leiden dat het gedrag van beide groepen vanuit theoretisch verschillende perspectieven moet worden verklaard. De gelegenheids-, afschrikings- en preventietheorie lijken belangrijke aanvullende theoretische inzichten te zijn van waaruit mechanismen van maatregelen kunnen worden beschouwd.⁵⁴ Voorkomen dat een gemotiveerde dader aanwezig is en het plegen van een delict zo onaantrekkelijk mogelijk maken, zijn daarbij belangrijke principes.⁵⁵ Ter illustratie: onder andere het uit de anonimiteit halen, het scheiden van uit- en thuis-supporters en het verplichten van een uitkaart werken op deze principes in. Voor gelegenheidsordeverstoorders lijken onder andere de gelegenheidstheorie en sociologische theorieën met betrekking tot groepsdynamica van toepassing. In relatie tot supportersgeweld en -overlast is onder andere veel empirisch bewijs te vinden voor de invloed van *triggers* op een spontaan ontstaan wij- zijperspectief.⁵⁶ Onder andere een verbetering van het gastheerschap door de BVO en een open, faciliterende houding van de politie spelen hierop in.

2.4.3 Samenvattend

Samenvattend, benaderen we supportersgeweld en -overlast in eerste aanleg vanuit een levensloopcriminologisch perspectief. Een verdere theoretische verdieping vindt vervolgens per type overtreder plaats. Deze benadering sluit aan bij de realist benadering van Pawson.⁵⁷ Voor het bepalen van de mechanismen van maatregelen pleit hij ervoor om te bekijken welke maatregelen voor wie werken, waarbij dus verschillende doelgroepen worden onderscheiden, en in welke omstandigheden dit het geval is (zie box 2.6).

Box 2.6 – Realist benadering

In de beleidspraktijk wordt op vele terreinen veel belang gehecht aan zogenaamd *evidence-based* onderzoek. Als gevolg van de complexe problematiek waarop maatregelen zich richten en de complexe settings waarin interventies worden uitgevoerd, is er echter vaak sprake van gemengde of elkaar tegensprekende onderzoeksbevindingen.

53. Zie onder andere Muller e.a., 2011.

54. Zie ook McPhail, 1991.

55. Cohen en Felson, 1979.

56. Waddington en King, 2005; Reicher e.a., 2004 en 2007.

57. Pawson, 2013.

Pawson e.a (2005) pleiten daarom voor een realist benadering, waarbij doelgroep, omstandigheden, mechanismen en mate van effectiviteit belangrijke aspecten zijn. Binnen deze benadering is het van belang om eerst de achterliggende theorie of theorieën van interventies te identificeren en mechanismen en de gevolgen daarvan te benoemen. Vervolgens worden empirische data gekoppeld aan deze theoretische uitgangspunten, met een focus op de relatie tussen de context waarin de interventies zijn ingezet, de (veronderstelde) mechanismen en de uitkomsten. Het doel van deze benadering is om meer inzicht te krijgen in de achtergronden van de interventies en de wijzen waarop deze het meest effectief kunnen worden ingezet.⁵⁸

2.5 Resumé

In dit hoofdstuk met als titel ‘voetbal en veiligheid’ hebben we diverse onderwerpen de revue laten passeren. Inzoomend op de maatschappelijke betekenis van het voetbal blijkt dat voetbal een aangenaam en plezierig tijdverdrijf voor velen is. Plezier wordt niet alleen beleefd aan het wekelijks trainen met teamgenoten en het spelen van wedstrijden, maar ook aan het kijken van wedstrijden langs de lijn en voor de televisie. De professionele voetbalsector heeft zich ontwikkeld tot een sector waar miljarden euro’s in omgaan. De wedstrijden in het betaald voetbal trekken jaarlijks miljoenen bezoekers. Voetbal heeft daarmee een grote economische, maatschappelijke en sociale betekenis in onze maatschappij. Volgens sommigen is het *‘de belangrijkste bijzaak in het leven’*, anderen zijn kritischer en wijzen op de vercommercialisering van het voetbal en de hoge maatschappelijke kosten bij incidenten, waaronder de kosten voor politie-inzet.

Een analyse van de beleidsnotities uit de periode 1997-2014 leert dat er in nog geen twintig jaar veel veiligheidsbeleid op het gebied van voetbal ontwikkeld is door de betrokken partijen. Eerst ging het vooral om de gezamenlijkheid in de aanpak. Daarna ging het om het terugdringen van incidenten en de laatste jaren gaat het om normalisatie, met als uitgangspunt ‘voetbal is een feest en overlastveroorzakers worden aangepakt’. Het beleid heeft geresulteerd in maatregelen die in de praktijk vaak als maatregelenpakket – dus in samenhang met elkaar – worden genomen. Daarbij is een deel van de maatregelen proactief en een deel reactief. Relatief veel maatregelen richten zich daarbij op kleine groepen, te weten de uitsupporters en probleem- en risicosupporters die (herhaaldelijk) voor problemen (dreigen te) zorgen.

In dit hoofdstuk is ook ruimte voor de onderscheiden typen supporters die wedstrijden bezoeken. We maken daarbij een onderscheid naar de grote groep

58. Pawson e.a., 2005; Pawson, 2013.

supporters en de relatief kleine groep ordeverstoorders. Het hoofdstuk besluit met een theoretische beschouwing waarmee het regelovertredende gedrag van sommige personen rondom voetbalwedstrijden kan worden verklaard. Het betreft theorieën die ook de basis vormen voor de te treffen maatregelen om dergelijk gedrag tegen te gaan of te beheersen. We benaderen supportersgeweld en -overlast allereerst vanuit een levensloopcriminologisch perspectief. Een verdere theoretische verdieping vindt vervolgens per type overlastveroorzaker plaats. In dit onderzoek gaat het er bij het bepalen van de mechanismen van maatregelen telkens om na te gaan welke maatregelen voor welke doelgroepen werken, onder welke omstandigheden dit het geval is en waarom, de zogenaamde realist benadering van Pawson.

3 Voetbalmaatregelen: doelen en werking

In dit hoofdstuk bespreken we allereerst een overzicht van maatregelen die in het kader van het voetbalbeleid genomen kunnen worden (de ‘matrix voetbalmaatregelen’) en de doelstellingen die aan deze maatregelen gekoppeld zijn. In de daarop volgende paragrafen gaan we in op de werking van deze maatregelen. Dit doen we op basis van deskresearch, gesprekken met en survey-onderzoek onder professionals, en gesprekken met en survey-onderzoek onder supporters. Daarna kijken we over de grens naar de aanpak en de mogelijke meerwaarde daarvan voor het Nederlandse beleid. We besluiten dit hoofdstuk met een opbrengstenanalyse op basis van alle bronnen die in dit hoofdstuk behandeld zijn.

3.1 De matrix voetbalmaatregelen: overzicht en doelstellingen

De matrix voetbalmaatregelen is tot stand gekomen door rapporten, beleidsstukken en (wetenschappelijke) artikelen en experts vanuit de Regie- en Expertgroep Voetbal te raadplegen.¹ Uiteindelijk leverde deze onderzoeksactiviteit een matrix op met 64 maatregelen die genomen kunnen worden. De lijst met maatregelen is opgenomen in bijlage 4. In deze paragraaf gaan we nader in op deze maatregelen en hun doelstelling.

Binnen de uitvoering van deze maatregelen zijn meerdere varianten mogelijk. Zo is het binnen de maatregel ‘reguleren kaartverkoop’ bijvoorbeeld mogelijk om een, twee of vier kaarten aan een seizoens- of clubcardhouder ter beschikking te stellen (de zogenaamde 1-op-1, 1-op-2 of 1-op-4 kaartverkoop).

1. Zie hoofdstuk 2 voor een nadere methodologische verantwoording.

Het gaat met andere woorden om een overzicht van maatregelen op een hoger geaggregeerd niveau, waarbij de invulling daarvan op lokaal niveau kan verschillen. De maatregelen worden vrijwel altijd in combinatie met elkaar ingezet. De geïnventariseerde maatregelen zijn in te delen in onderstaande acht clusters, die in de alinea's erna nader worden toegelicht. Het gaat om:

1. Vervoer;
2. Toegang stadion;
3. Fysieke infrastructuur stadion en nabije omgeving;
4. Service;
5. Toezicht;
6. Overleg;
7. Doelgroepen en individuen;
8. Beleidsmaatregelen (interventies en sancties, wet- en regelgeving).

Vervoer

Maatregelen binnen het cluster vervoer hebben betrekking op de route naar, de aankomst bij en het vertrek uit het stadion van uitsupporters. Binnen dit cluster kunnen twee maatregelen worden onderscheiden. Het gaat dan om het hanteren van 1) een verplichte aanrijdroute voor uitsupporters en 2) een vervoersregeling (al dan geen combiregeling). Met deze maatregelen wordt beoogd uit- en thuissupporters van elkaar te scheiden en zicht te krijgen op het aantal en het profiel van bezoekende supporters. Aanvullend moeten deze maatregelen bijdragen aan het voorkomen van verkeersopstoppingen en het verbeteren van de beheersbaarheid van de openbare orde tijdens en rondom een wedstrijd.

Toegang stadion

Maatregelen binnen dit cluster richten zich op het beïnvloeden van het aantal en type supporters dat toegang tot het stadion heeft. Maatregelen die binnen dit kader getroffen worden, zijn de clubcard en verplichte uitkaart, het reguleren van de kaartverkoop en het maximeren van het aantal of verbieden van uitsupporters. Met deze maatregelen wordt beoogd zicht te krijgen op de identiteit van aanwezige supporters, wordt getracht de openbare orde en veiligheid rondom een wedstrijd te beheersen en te voorkomen dat ongewenste personen (bijvoorbeeld mensen met een stadionverbod) toegang krijgen tot het stadion.

Fysieke infrastructuur en nabije omgeving

Binnen dit cluster vallen vier maatregelen. Het gaat achtereenvolgens om camera-toezicht, de elektronische toegangscontrole, de inrichting en locatie van het uitvak en het scheiden van uit- en thuissupporters. Met het treffen van deze maatregelen

wordt nagestreefd de uit- en thuissupporters van elkaar te scheiden en de contactmogelijkheden (verbaal, visueel en fysiek) tussen deze groepen zoveel mogelijk te beperken. Cameratoezicht wordt preventief ingezet en gebruikt ten behoeve van *crowd control* en de identificatie van overtreders. Elektronische toegangscontroles tot slot hebben als doel het signaleren van risicosupporters en het voorkomen dat meerdere supporters op eenzelfde seizoenskaart het stadion betreden.

Service

Adequate serviceverlening aan de eigen en de bezoekende supporters is een belangrijk onderwerp voor BVO's en politie. De drie maatregelen die in dit kader worden genomen, zijn het door politie en stewards gehanteerde bejegeningprofiel, een gastvrije opvang van uitsupporters en het verbeteren van het gastheerschap door de BVO. Deze maatregelen hebben tot doel supporters te faciliteren, ergernissen weg te nemen of te voorkomen én zorg te dragen voor een aangename wedstrijdbeleving.

Toezicht

Er zijn negen maatregelen die in het kader van toezicht genomen worden. Het gaat daarbij enerzijds om de inzet van mensen (beveiliging, politie, stewards) en middelen (cameratoezicht) en het verhogen van de kwaliteit daarvan. Anderzijds vallen binnen dit cluster maatregelen als het controleren op stadionverboden, het uitvoeren van fouilleringen en het gestalte geven aan *crowd management*. Maatregelen moeten onder andere voorkomen dat supporters die een stadionverbod hebben of in het bezit zijn van spullen die tegen de huisregels ingaan, het stadion betreden. Tevens moeten deze maatregelen bijdragen aan het waarborgen van de *safety, security* en service in het stadion. Ook het opbouwen van een band met (fanatieke) supporters door de politie – het zogenaamde ‘kennen en gekend worden’ – is een belangrijke doelstelling.

Overleg

Rondom voetbalveiligheid vindt op verschillende niveaus en tussen verschillende partijen overleg plaats. Het gaat in totaal om zeven maatregelen binnen dit cluster. Op beleids- en operationeel niveau vinden meerdere overleggen plaats tussen BVO, gemeente, politie en/of OM. Daarnaast kunnen supportersverenigingen bij de beleidsvorming betrokken worden en vindt voor aanvang van elke wedstrijd een vooroverleg met de scheidsrechter plaats. De overleggen hebben onder meer tot doel informatie tussen op lokaal niveau betrokken partijen uit te wisselen, een gezamenlijk beeld met daaraan gekoppelde afspraken te vormen en het plaatsvinden van andere parallelle evenementen rondom een voetbalwedstrijd af te stemmen. Het overleg met supportersverenigingen heeft tot doel hen actief bij het beleid te betrekken, hiervoor draagvlak te creëren en de sociale controle door de eigen achterban te bevorderen.

Doelgroepen en individuen

Binnen dit cluster staan maatregelen centraal die zich richten op (groepen) probleem- en risicosupporters. Binnen dit cluster gaat het in totaal om negentien maatregelen, die proactief, preventief en/of repressief van aard zijn. Als proactief geldt onder andere het gebruiken van informatie uit het VoetbalVolgSysteem (VVS), andere vormen van al dan niet heimelijke informatievergaring en het investeren in nieuwe doelgroepen. Preventief kan onder andere worden gedacht aan het een-op-een fouilleren van supportersgroepen, de inzet van fancoaches/supporterscoördinatoren en een persoonsgerichte aanpak die zich (mede) toelegt op het bieden van hulpverlening. Onder repressieve maatregelen vallen, naast het verhalen van de schade op daarvoor verantwoordelijke personen en het opleggen van stadionverboden, ook maatregelen die in het kader van de voetbalwet genomen kunnen worden. Daarbij kan worden gedacht aan de meldplicht en het stadionomgevingsverbod. Deze maatregelen hebben onder andere tot doel een informatiepositie op te bouwen, de nieuwe aanwas in beeld te krijgen, te voorkomen dat deze verder doorgroeit en ongewenste supporters uit het stadion te weren.

Beleidsmaatregelen

Van de gevonden maatregelen, vallen er vijftien onder het cluster beleidsmaatregelen. Het gaat hierbij onder andere om bepalingen – al dan niet opgenomen in een vergunning of het voetbalconvenant – ten aanzien van alcohol, drugs, spreekkoren, racisme en vuurwerk.² Andere maatregelen die binnen dit cluster vallen, zijn de bestuurlijke ophouding³, de noodverordening, het inzetten van snelrecht en het communiceren over opgelegde straffen. De doelen die met maatregelen binnen dit cluster worden beoogd, kunnen in algemene zin geschaard worden onder de noemer ‘het garanderen van de veiligheid in en rondom het stadion’. Daarbij kan onder andere sprake zijn van aandacht voor (informatie over geplande) confrontaties tussen supportersgroepen, brandveiligheid en het bepalen van de voor een wedstrijd noodzakelijke politie-inzet.

2. Maatregelen genomen in het kader van de Wet Maatregelen Bestrijding Voetbalvandalisme en Ernstige Overlast (WMBVEO) vallen onder het cluster ‘doelgroepen en individuen’.

3. In 2008 heeft de Nationale ombudsman onderzoek gedaan naar de bestuurlijke ophouding rondom de wedstrijd Feyenoord – Ajax in 2006. Geconcludeerd wordt dat bestuurlijk ophouden geen reële optie was, omdat deze maatregel onvoldoende in de voorbereiding was betrokken.

3.1.1 Mechanismen

In deze subparagraaf worden mechanismen gekoppeld aan het theoretische kader.⁴ Maatregelen kunnen zich richten op het beïnvloeden van de persoon en de omstandigheden of situatie tijdens en rondom een voetbalwedstrijd. Aanvullend worden ook buiten de wedstrijddagen voorbereidingen getroffen. We onderscheiden daarom mechanismen op microniveau (persoon), mesoniveau (omstandigheden) en macroniveau (voorbereiding). Omdat we voor de verklaring van voetbalgerelateerde overlast en geweld in eerste aanleg uitgaan van het levensloopcriminologische perspectief is het van belang de mechanismen ook te relateren aan supporterstypen. We maken hierbij een onderscheid tussen de gewone supporter, de gelegenheids- en de notoire ordeverstoorder.

Op microniveau richten mechanismen zich op personen die bekend zijn vanwege regel- en wetsovertredend gedrag of de intentie hebben de regels te overtreden. Het kan dan gaan om personen die vanwege wangedrag in het verleden een stadionverbod hebben ontvangen, maar evengoed kan het gaan om personen die niet-toegestane voorwerpen (zoals vuurwerk) mee het stadion in willen nemen. Omdat op microniveau het gedrag en de overwegingen van de overtreder centraal staan, bieden de rationele keuze-, gelegenheids- en preventietheorie aanknopingspunten voor het identificeren van mechanismen. Belangrijke principes van deze theorieën zijn het voorkomen dat een gemotiveerde dader aanwezig is en het plegen van een delict zo onaantrekkelijk mogelijk maken. In mechanismen vertaalt dit zich naar:

1. Afschrikken;
2. Beperken aanwezigheid ongewenste personen;
3. Verhogen pakkans.

Op mesoniveau bouwen de mechanismen eveneens voort op principes van verschillende in paragraaf 2.4 beschreven theorieën. Maatregelen die gericht zijn op het voorkomen van ergernis onder bezoekers en het scheiden van thuis- en uitsupporters sluiten aan op gelegenheids- en groepsdynamische theorieën. Hierbij wordt beoogd te voorkomen dat gebeurtenissen leiden tot het ontstaan van een wij- zijperspectief met dienstegevolge het risico op confrontaties. Aanvullend is ook kennis over supporters en supportersgroepen een belangrijk mechanisme, dat met name van toepassing lijkt op notoire ordeverstoorders en personen die zich willen aansluiten bij een harde kern. Door het handelen van instanties op basis van deze informatie kan de gelegenheid voor het plegen van voetbalgerelateerde delicten worden bemoei-

4. Zie voor meer informatie over de theorie en wat onder een mechanisme wordt verstaan paragraaf 2.4.

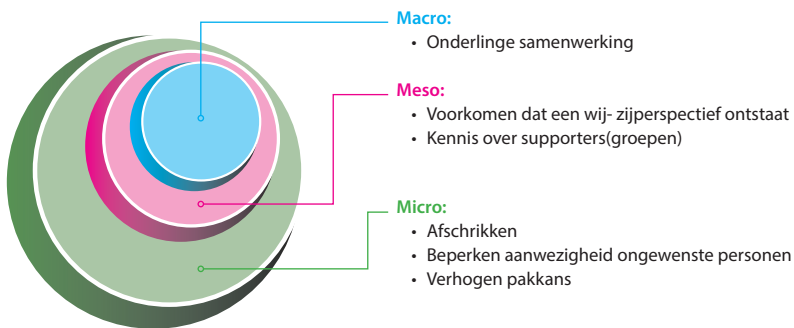
lijkt. Door een geplande confrontatie ‘stuk te maken’⁵ kan invloed worden uitgeoefend op de gepercipieerde baten en kosten. Hiermee sluit dit mechanisme tevens aan bij de rationele keuzetheorie en algemene preventie- of afschrikkingstheorieën. Samenvattend, identificeren we op mesoniveau de volgende twee mechanismen:

1. Voorkomen dat een wij-zijperspectief ontstaat;
2. Kennis over supporters en supportersgroepen.

De maatregelen die qua mechanisme op macroniveau genomen kunnen worden, hebben vrijwel uitsluitend betrekking op bij het voetbal betrokken instanties, organisaties en overheidspartijen. Gezamenlijke overleggen en afspraken (landelijk en op lokaal niveau) hebben tot doel draagvlak voor het te voeren beleid te creëren en te bevorderen. Het mechanisme dat we op dit punt onderscheiden, is onderlinge samenwerking. Door de op dit niveau relatief beperkte rol van supportersverenigingen, betreft het hier een mechanisme dat niet direct van toepassing is op supporters. Indirect is dit echter wel het geval. De maatregelen waartoe in onderlinge samenwerking besloten wordt, zijn immers afhankelijk van de mechanismen op meso- en microniveau.

Samenvattend, zijn binnen de maatregelen verschillende mechanismen die kunnen bijdragen aan het terugdringen van supportersgeweld en -overlast, te onderscheiden. Het gaat om mechanismen op micro-, meso- en macroniveau (zie figuur 3.1).

Figuur 3.1 – Overzicht van mechanismen op macro-, meso- en microniveau



5. In de praktijk betekent dit dat de politie direct of indirect laat weten dat zij op de hoogte is van een geplande confrontatie of actie.

3.2 Werking van maatregelen op basis van deskresearch

Er is in de recente literatuur⁶ weinig aandacht voor het objectief toetsen van de effectiviteit van maatregelen en de kwaliteit van samenwerkingsverbanden rondom het voetbal. Derhalve ontbreekt het veelal aan inzicht in de effecten van het voetbalveiligheidsbeleid.⁷ Een kwantitatief onderzoek dat op deze constatering een uitzondering vormt, is het onderzoek van Schaap, Postma, Jansen en Tolsma uit 2014. Zij beoordeelden vijf maatregelen individueel op hun effectiviteit op basis van informatie uit het VVS over 3.341 wedstrijden tussen clubs uit het betaald voetbal in competitie- en bekerverband. De vijf maatregelen die zij bekeken, zijn:

- Een alcoholverbod;
- De seizoenskaart en uitkaartverplichting;
- Het op een vroeger tijdstip spelen van wedstrijden;
- Het spelen van een wedstrijd terwijl het licht is;
- Gebruikmaken van vervoersmaatregelen (auto- en buscombi).

Uit de analyses blijkt dat wedstrijden die vroeg op de dag en voordat de duisternis is ingevallen worden gespeeld, minder met supportersgeweld en -overlast te maken hebben in vergelijking met avondwedstrijden en wedstrijden die na het invallen van de duisternis gespeeld worden. Vervoersmaatregelen (auto- en buscombi) blijken eveneens bij te dragen aan een lager risico op incidenten.

Bewijs voor de effectiviteit van de seizoenskaart en uitkaartverplichting wordt niet gevonden. Een alcoholverbod rondom wedstrijden leidt tot een daling van het aantal incidenten in het stadion, maar tot een toename van het aantal incidenten daarbuiten.

Kwalitatief onderzoek richt zich met name op de effectiviteit van doelgroep-gerichte maatregelen, waaronder de WMBVEO ofwel de voetbalwet. Sancties die door de burgemeester en/of de Officier van Justitie – aanvullend op het bestaande instrumentarium – kunnen worden opgelegd in het kader van deze wet, zijn een gebiedsontzegging, een contactverbod, een meldplicht, een hulpzoekplicht en een groepsverbod. Er wordt geconstateerd dat het merendeel van de in het kader van de voetbalwet genomen besluiten bij de rechter geen standhoudt. Onder andere gebreken in de motivering, tekortschietende dossiervorming – die arbeidsintensief wordt genoemd – en een onzorgvuldige voorbereiding zijn hiervoor verantwoordelijk. Bovendien lijkt de wet vooral van nut te zijn voor de aanpak van overlast in de

6. Hiermee doelen we op de literatuur die in de afgelopen vijf jaar verschenen is.

7. Bos en van der Torre, 2010.

wijk en tijdens evenementen, zoals bijvoorbeeld de jaarwisseling.⁸ Tevens is in het verleden kwalitatief onderzoek uitgevoerd naar het effect van een hechte samenwerking op lokaal niveau tussen BVO, gemeente, politie en OM ten aanzien van probleemsupporters.⁹ Uit deze evaluatie kwam naar voren dat regelmatig overleg door vertegenwoordigers van de verschillende partijen met voldoende mandaat een belangrijke randvoorwaarde is. Op basis van de proactieve, preventieve en repressieve maatregelen die gezamenlijk getroffen werden, bleek de veiligheid in het stadion aantoonbaar te zijn verbeterd. Dit werd zichtbaar in een daling van het aantal incidenten en aanhoudingen (-78%), een daling van opgelegde stadionverboden (-82%) en een verminderde politie-inzet (-22%) over een periode van twee seizoenen. Het indelen van risicosupporters in drie doelgroepen (groen/oranje, rood en donkerrood) en het daaraan koppelen van gerichte maatregelen, speelde daarin een belangrijke rol.

Op basis van de tot op heden uitgevoerde 1-metingen door het Auditteam Voetbal & Veiligheid¹⁰ zijn tevens diverse *good practices* te benoemen waar het gaat om het voorkomen van voetbalgerelateerde overlast en geweld. Deze hebben betrekking op de volgende punten:

1. Een intensieve samenwerking binnen de ambtelijke vierhoek

Het gaat in dit geval om een goede samenwerking op lokaal niveau in algemene zin. Hierbij kan worden gedacht aan het aantal overleggen, de regelmaat daarin, de daarbij aangesloten partijen en het feit dat de verschillende partijen respect hebben voor elkaars – soms verschillende – standpunten en belangen. Een veiligheidsmonitor, waarbinnen kwalitatieve doelen in kwantitatieve kengetallen worden weergegeven, is een mooi instrument om beleidsmatig en operationeel te kunnen inspelen op actuele ontwikkelingen. Tot slot wordt overleg met supportersverenigingen onder andere in het kader van veiligheid nadrukkelijk als een *good practice* gezien.

2. Een efficiënte, persoonsgerichte aanpak van notoire ordeverstoorders

In verschillende gemeenten wordt binnen het casusoverleg werk gemaakt van de aanpak van notoire ordeverstoorders binnen het voetbal. Vooral de methodiek die gehanteerd wordt om supporters in verschillende risicocategorieën in te delen en de daarop gebaseerde persoonsgerichte aanpak, worden als waardevol ervaren.

8. Berkouwer en Van der Grinten, 2012; Pro Facto, 2012.

9. Van Ham, 2010.

10. Het betreft 1-metingen bij de volgende clubs: Ajax, SBV Excelsior, FC Dordrecht, FC Groningen, FC Twente, Helmond Sport, Heracles Almelo, MVV Maastricht, NAC Breda, PSV, RKC Waalwijk en SC Heerenveen.

Het muteren van alle voetbalgerelateerde zaken onder een vast BVH-nummer¹¹ met het oog op dossiervorming, wordt tevens als positief ervaren. Geavanceerd toegangscontrole- en camerasystemen kunnen bovendien bijdragen aan de opsporing en vervolging van personen die zich misdragen en voorkomen dat deze personen (alsnog) het stadion betreden.

3. *Gastvrijheid en service*

Verschillende BVO's hebben maatregelen getroffen om de gastvrijheid voor de eigen en uitsupporters te vergroten. Dit wordt ten eerste gedaan door de kwaliteit van de veiligheidsorganisatie naar een hoger niveau te tillen teneinde een goede mix tussen *safety*, *security* en *hospitality* te kunnen garanderen. Daarnaast heten verschillende clubs uitsupporters welkom met een gratis kop koffie/thee en een koek. Een enkele BVO maakt gebruik van een risicotaxatie-instrument, waarmee de risicoclassificatie van wedstrijden objectief kan worden uitgevoerd. De ervaring is dat dit instrument kan bijdragen aan verdere normalisatie rondom voetbalwedstrijden. Tot slot wordt soms een maatwerkregeling bij vrij vervoer toegepast om het moeten opleggen van een autocombi te voorkomen.

In aansluiting op het laatste punt blijkt ook bejegening door de politie van belang. Een adequate bejegening heeft tot doel het ontstaan van groepsvorming en tegengestelde belangen (wij- zijperspectief) tussen een menigte en toezichthouders/handhavers zoveel mogelijk uit te sluiten. Dit betekent dat een welwillende menigte waar mogelijk in haar acties moet worden gefaciliteerd en dat in situaties die escaleren slechts moet worden opgetreden tegen de personen die zich misdragen, en niet de gehele groep als relschopper moet worden benaderd. Deze uitgangspunten behoren tot de uitgangspunten van *crowd policing* en zijn wetenschappelijk onderbouwd.¹²

De bevindingen uit de tussen 2009 en 2012 uitgevoerde 0-metingen van het Auditteam Voetbal & Veiligheid sluiten hierbij aan.¹³ In een terugblik op deze 0-metingen wordt bijvoorbeeld het werken met de methodiek 'Hooligans in Beeld' (HIB) benoemd als succesvolle werkwijze om notoire ordeverstoorers te identificeren en persoonsgericht aan te pakken. Integrale samenwerking tussen BVO, gemeente, politie en OM geldt als een randvoorwaarde voor een adequate, persoonsgerichte aanpak. Daarbij wordt wel opgemerkt dat de continuïteit van de samenwerking op lokaal niveau kwetsbaar kan zijn wanneer deze slechts steunt op enkele sleutelfunctionarissen. Tevens wordt in deze terugblik aangegeven dat het beschikken over voldoende stewards van belang is: bij BVO's waar dit onvoldoende

11. BVH is het registratiesysteem van de nationale politie.

12. Zie onder andere Adang en Cuvelier, 2001; Reicher e.a., 2007.

13. Auditteam Voetbal & Veiligheid, 2013.

geborgd is, wordt geconstateerd dat de basiskennis van stewards niet altijd op orde is, er onvoldoende aandacht is voor het publiek en niet altijd wordt opgetreden wanneer dit wel zou moeten.

Aanvullend benoemt het Auditteam het belang van communicatie met de eigen supportersgroepen. Een goede verhouding tussen BVO en supporters (verenigingen) blijkt namelijk een positieve invloed op de veiligheidssituatie te hebben. Daarnaast wordt geconstateerd dat met name cameratoezicht een belangrijke rol kan spelen in het proces van opsporing en vervolging. Wel wordt daarbij de kanttekening geplaatst dat camerabeelden zeker in de avonduren – het moment dat voetbalwedstrijden vaak gespeeld worden – van slechte kwaliteit zijn, de dekking van het stadion niet altijd compleet is en defecten ervoor zorgen dat de camera's soms in het geheel niet gebruikt kunnen worden; dit kan vanzelfsprekend gevolgen hebben voor de effectiviteit van dit middel. Tot slot blijkt het scheiden van supportersstromen een belangrijke maatregel die vrijwel alle clubs nemen. Dit gebeurt met behulp van de fysieke infrastructuur van het stadion en – waar het aan een goede fysieke infrastructuur ontbreekt – met de inzet van politie en stewards om op deze wijze de veiligheid in en rondom het stadion te waarborgen.

3.3 Werking van maatregelen volgens de professionals

In deze paragraaf bespreken we de doelen en werking van voetbalmaatregelen volgens de geraadpleegde professionals van BVO's, gemeenten, het OM, de politie en de wetenschap. We maken daarbij gebruik van meerdere bronnen. Allereerst gaat het om de informatie die is verkregen uit een enquête (instrument voetbalmaatregelen) onder voetbalofficiërs en parketsecretarissen van justitie, ambtenaren openbare orde en veiligheid in de gemeenten waar een BVO is, veiligheidscoördinatoren van BVO's en politiemedewerkers die voetbal in hun portefeuille hebben.¹⁴ Daarnaast is geput uit de interviews die zijn gehouden met professionals die vanuit beleid, praktijk en (wetenschappelijk) onderzoek kennis hebben over de werking van maatregelen. In deze interviews hebben we de (bedoelde en feitelijke) werking van clusters van maatregelen besproken, waarbij gebruikgemaakt is van de matrix voetbalmaatregelen.¹⁵ In de eerste subparagraaf wordt een kwantitatief beeld gegeven van de resultaten uit het enquêteonderzoek. In de tweede subparagraaf beschrijven we de visie van de professionals op doelen en werking van de maatregelen per cluster aan de hand van bij de enquêtes gegeven toelichtingen en de gehouden interviews.

14. Zie 1.3.

15. Zie bijlage 4.

3.3.1 Kwantitatieve analyse instrument voetbalmaatregelen

Aan professionals die betrokken zijn bij de veiligheid rondom het voetbal is gevraagd om een top-5 van relevante en een top-5 van overbodige maatregelen in het kader van het terugdringen van voetbalgeweld en -overlast te maken/op te stellen en deze toe te lichten. Ook hebben de professionals de mogelijkheid gekregen om hun ideeën voor nieuwe maatregelen die de veiligheid voor, tijdens en na wedstrijden kunnen vergroten met ons te delen. In totaal hebben ten minste 42 professionals gereageerd op ons verzoek. Ten minste, omdat sommige instrumenten door meerdere professionals uit een organisatie zijn ingevuld.¹⁶ Per unieke organisatie is de verdeling van geretourneerde vragenlijsten als volgt: BVO (14), gemeente (10), politie (15) en OM (3). Hierna beschrijven we de resultaten.

Relevante maatregelen volgens professionals

In de praktijk blijkt dat veel professionals in hun toelichting aangeven dat de eerste maatregel die zij noemen niet per se het meest belangrijk is. Er kan met andere woorden geen weging worden uitgevoerd aan de hand van de top-5. Om deze reden is ervoor gekozen om alle, door professionals genoemde, relevante maatregelen bij elkaar te voegen en op te tellen. Op deze manier kan worden gekeken welke maatregel de professionals het meest relevant vinden.

In totaal hebben de professionals 240 stemmen uitgebracht op de 64 verschillende maatregelen.¹⁷ 56 maatregelen zijn door hen minimaal een keer als relevant genoemd. Acht maatregelen worden geen enkele keer genoemd.¹⁸

In tabel 3.1 is te zien dat er zeven maatregelen zijn die tien of meer keer als relevant benoemd worden. 22 professionals noemen de vervoersregeling als relevante maatregel om de openbare orde rondom een wedstrijd te beheersen. Cameratoezicht wordt door ten minste achttien professionals genoemd. Ook komt de inzet van cameratoezicht – op plaats 6 – terug als toezichtmaatregel. Bij deze maatregel gaat het om cameratoezicht dat specifiek wordt gebruikt voor het achterhalen van de identiteit van (gelegenheids)ordeverstoorders. Maatregelen uit de clusters ‘toezicht’ en ‘doelgroepen individuen’ zijn het sterkst vertegenwoordigd in de tabel met meest genoemde relevante maatregelen. Opvallend is dat de clusters ‘service’ en ‘beleidsmaatregelen’ niet vertegenwoordigd zijn in de top-11 relevante

16. In het vervolg van dit hoofdstuk spreken we over 42 professionals, omdat dit de ondergrens is van het aantal personen dat het instrument heeft ingevuld.

17. In enkele gevallen noemen de professionals meer dan vijf relevante maatregelen of soms noemen zij een geheel cluster als belangrijk. Alle maatregelen in dat cluster tellen dan een keer mee in de totaalscore.

18. Een van deze acht maatregelen staat in de top van de overbodige maatregelen.

maatregelen¹⁹ In de volgende subparagraaf zullen we de visie van de professionals op de meeste relevante maatregelen per cluster beschrijven.

Tabel 3.1 – Top 11 relevante voetbalmaatregelen volgens professionals

Nr.	Maatregel	Cluster	Aantal keer genoemd	% van totaal
1	Vervoersregeling (al dan geen combi)	Vervoer	22	9,2
2	Cameratoezicht	Fysieke infrastructuur	18	7,5
3	Inzet fancoach / supporterscoördinator/ fanprojecten	Doelgroepen en individuen	11	4,6
4	Stadionverbod (civiel- of strafrechtelijk)	Doelgroepen en individuen	11	4,6
5	Inzet politie (waaronder supporters-begeleiders)	Toezicht	10	4,2
6	Inzet cameratoezicht (onder andere voor het achterhalen identiteit (gelegenheids) ordeverstoorders)	Toezicht	10	4,2
7	Betrekken supportersverenigingen in beleidsvorming	Overleg	10	4,2
8	Aanscherpen kwaliteitseisen stewards en beveiliging	Toezicht	9	3,8
9	Meldplicht	Doelgroepen en individuen	8	3,3
10	Clubcard	Toegang stadion	7	2,9
11	Investeren in opleiding(en) stewards	Toezicht	7	2,9
Totaal				51,4

Overbodige maatregelen volgens professionals

Aan de professionals is ook gevraagd om een top-5 van overbodige maatregelen op te stellen. In tabel 3.2 is een overzicht gemaakt van meest genoemde overbodige maatregelen. In totaal hebben de professionals 158 ‘stemmen’ uitgebracht op 53

19. Maatregelen die meer dan zeven keer door professionals genoemd zijn.

maatregelen die minimaal een keer overbodig genoemd worden.²⁰ Elf maatregelen worden derhalve geen enkele keer genoemd.²¹

Tabel 3.2 – Top 10 overbodige voetbalmaatregelen volgens professionals

Nr.	Overbodige maatregel	Cluster	Aantal keer genoemd	% van totaal
1	Vooroverleg scheidsrechter	Overleg	14	8,7
2	Verbod op uitsupporters	Toegang stadion	12	7,6
3	Inzet van drugshonden	Toezicht	8	5,1
4	Maximeren van het aantal bezoekende supporters	Toegang stadion	7	4,4
5	Betrekken supporters in beleidsvorming	Overleg	7	4,4
6	Bespreken notoire ordeverstoorders in Veiligheidshuis (VH)	Doelgroepen en individuen	6	3,8
7	Een-op-een fouillering	Doelgroepen en individuen	6	3,8
8	Opnemen bepalingen in de APV (bv. omtrent middelengebruik)	Beleidsmaatregelen	6	3,8
9	Bieden/opleggen van gedragstrainingen aan overlastgevers	Doelgroepen en individuen	5	3,2
10	Communiceren over opgelegde straffen	Beleidsmaatregelen	5	3,2
Totaal				48,0

Er zijn tien maatregelen die vijf of meer keer genoemd worden, zo is te zien in tabel 3.2. Veertien professionals noemen het vooroverleg met de scheidsrechter een overbodige maatregel. Ook het verbod op uitsupporters en de inzet van drugshonden worden relatief vaak genoemd als overbodige maatregel. Opvallend is dat de cluster ‘service’ niet vertegenwoordigd is in de top-5 meest genoemde overbodige maatregelen. Dit cluster is namelijk ook niet vertegenwoordigd in de top-5 van de meest genoemde relevante maatregelen. Ook de clusters ‘fysieke infrastructuur’ en ‘vervoer’ komen niet voor in de lijst van meest genoemde overbodige maatregelen.

20. Niet alle professionals hebben een top-5 genoemd.

21. Vervoersregeling, cameratoezicht, inrichting uitvak, scheiding uit- en thuisupporters, aanscherpen kwaliteits-eisen stewards en beveiliging, inzet beveiliging en stewards, inzet politie, inzet cameratoezicht (opsporingsdoel-einden), gemeenschappelijk vooroverleg, periodiek operationeel overleg op ambtelijk niveau en voetbalconvenant.

Een ander opvallend aanwezige maatregel in deze top-5 is de maatregel ‘betrekken van supporters in beleidsvorming’ op plaats 5. Deze maatregel staat namelijk ook op plaats 7 bij de meest genoemde relevante maatregelen. Professionals lijken op dit punt van mening te verschillen. In de volgende subparagraaf bespreken we de visie van professionals op de maatregelen per cluster aan de hand van opmerkingen bij de enquête en interviews.

3.3.2 Werking van maatregelen per cluster beschreven

Tenminste 30 professionals hebben een toelichting gegeven op de door hen ingevulde relevante maatregelen. Hieruit blijkt dat professionals het lastig vinden om maatregelen te categoriseren op importantie. Dit heeft vooral te maken met het feit dat er niet zozeer gewerkt wordt met individuele maatregelen, maar met maatregelenpakketten. Een respondent: *“...alle maatregelen zijn van invloed op elkaar en kunnen elkaar versterken. Daarom is er moeilijk een keuze te maken wat het belangrijkste is. De maatregelen zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Bovenstaande maatregelen staan derhalve in willekeurige volgorde vermeld”*.

Ook stellen enkele professionals dat zij de meest relevante maatregelen hebben benoemd die zij zelf hanteren. Om een voorbeeld te noemen: een van de professionals heeft de clubcard bewust niet genoemd, omdat deze niet gebruikt wordt bij de BVO waar hij werkzaam is.

Tenminste 27 professionals hebben een toelichting gegeven bij de door hen ingevulde overbodige maatregelen. Het algemene beeld dat hieruit voortkomt, is dat geen enkele maatregel echt overbodig is, omdat het ook hier om de combinatie van maatregelen gaat. Volgens deze professionals zijn sommige maatregelen belangrijker, maar is het prettig om maatwerk te kunnen leveren en te kunnen putten uit een breed pakket. We beschrijven kort de meest relevante en de meest overbodige maatregelen per cluster²² zoals door de professionals aangegeven. Hierbij maken we gebruik van de informatie uit de enquêtes onder en interviews met professionals van verschillende instanties (gemeenten, politie, BVO's, onderzoekers en OM). Waar dat relevant is, zullen we deze groepen apart benoemen.

Er zijn ook kritische geluiden opgetekend als het gaat om beperkende maatregelen voor supporters. Veel van deze maatregelen zijn in de loop der jaren geïntroduceerd om het geweld en de overlast door een kleine groep ordeverstoorers rondom het voetbal te beteugelen. Uiterekend die kleine groep blijkt regelmatig in staat om beperkende maatregelen te ontduiken. Te denken valt aan het buiten de combi omreizen of het op een slimme manier verkrijgen van toegangskaarten. Het beleid schiet zijn doel daardoor voorbij omdat de goedwillende supporters uiteindelijk last

22. De professionals hebben geen opmerkingen gemaakt over de cluster ‘service’.

hebben van de beperkende maatregelen. Een respondent: “...een tegenstrijdigheid in het beleid is nu dat ook de goede supporters lijden onder de straffen en beperkingen die bedoeld zijn voor de notoire jongens, die zich er echter niets van aantrekken”.

Vervoer

Zoals reeds eerder gesteld, hebben 22 professionals de vervoersregeling als relevante maatregel genoemd om de reisbewegingen van supporters te controleren, te voorkomen dat uitsupporters tussen het thuispubliek komen te zitten in het stadion, te voorkomen dat supporters elkaar treffen in stadscentra en om de politie-inzet te verminderen. De verplichte aanrijdroute wordt door de professionals één keer genoemd als overbodige maatregel en de vervoersregeling geen enkele keer. Dit wijst erop dat bijna elke professional de maatregelen rond vervoer belangrijk vindt. Verschillende professionals zijn zich ervan bewust dat de combimaatregel een beperkende maatregel is en tegenstrijdig met het normalisatieproces. Daarom zou er niet standaard of te snel gegrepen moet worden naar bus- of autocombi's. Beperkingen in het vervoer zouden zo proportioneel mogelijk moeten worden toegepast.

Volgens een professional van een BVO worden wedstrijden in Nederland vanuit risico's bekeken, zonder dat daar direct een aanleiding voor is. Volgens deze professional zou elke wedstrijd standaard combivrij moeten zijn. Pas wanneer er risico's zouden zijn op het gebied van vervoer zou er gekeken moeten worden naar eventuele vervoersbeperkende maatregelen, zo stelt een respondent. “De groep die buiten de combi om reist, komt negatief in het nieuws en dat biedt voor een volgende keer rechtvaardiging om een combimaatregel op te leggen. Die groep ontspringt dan ook echter weer de dans, omdat deze toch buiten de combi om reist. De personen die meegaan met de combi gedragen zich voorbeeldig en dat zou dan eigenlijk moeten leiden tot een combivrije wedstrijd. Je straft daardoor een groep trouwe supporters.”

Toegang stadion

Op het cluster ‘toegang stadion’ – clubcard, reguleren kaartverkoop, verplichte uitkaart, verbod op uitsupporters en maximeren uitsupporters – wordt door de professionals relatief weinig toelichting gegeven. Uit de analyse blijkt dat zeven professionals de clubcard een belangrijke maatregel vinden. In een groepsinterview hebben professionals kritiek geuit op de clubcard en pleiten zij voor afschaffing van dit systeem. Deze clubcard zou overbodig zijn om de identiteit van supporters vast te stellen, omdat daar andere mogelijkheden voor zijn (identiteitscontrole bijvoorbeeld). Daarnaast zou de clubcard zwarthandel in de hand werken. Ook zou het in de praktijk makkelijk zijn om meerdere clubcards te verkrijgen of om deze van andere personen te gebruiken. Voorts wordt aangegeven dat het hele kaartverkoopstelsel in Nederland “...zo lek als een mandje is”, omdat het supporters niet al te veel moeite kost om kaarten voor uit- of thuisvakken te bemachtigen: “...je kunt het

systeem waterdicht maken door een een-op-een clubcard te maken, maar de vraag is of het reëel en proportioneel is om dit systeem te gaan hanteren”.

Een enkeling stelt dat het regelen van de kaartverkoop erg belangrijk is om te voorkomen dat gasten terechtkomen tussen het thuispubliek. Een andere professional gaat in op de werking van de uitkaart en dan met name het gegeven dat er een pasfoto op de uitkaart moet staan. Volgens deze professional heeft de uitkaart pas dan een meerwaarde. *“Middels de verplichte uitkaart met pasfoto hebben wij veel supporters kunnen opsporen die betrokken zijn geweest bij ongeregelde heden. Ik vraag me af hoe clubs die geen pasfoto op de uitkaart zetten dat doen. Wat is bij hen de meerwaarde van een uitkaart en hoe sporen zij verdachten op?”*

Het verbod op uitsupporters en het maximeren van het aantal bezoekende supporters – dit laatste betekent dat de maximale capaciteit van het uitvak niet volledig wordt benut omdat minder uitsupporters in het uitvak worden toegestaan – staan beide in de top-5 van meest genoemde overbodige maatregelen. Volgens verschillende professionals treffen beide maatregelen het grootste deel van de supporters, terwijl dat niet nodig zou zijn indien een kleine groep overtreders harder aangepakt zou worden. Deze zienswijze wordt ook gedeeld door diverse geïnterviewde professionals. Het maximeren van uitsupporters zou volgens een van de professionals alleen maar tot meer problemen leiden, omdat uitsupporters die geen kaart hebben kunnen bemachtigen mogelijk tussen de thuis supporters terechtkomen, omdat kaarten relatief makkelijk te verkrijgen zijn. Het maximeren zou daarmee een averechts effect hebben. Dit is voornamelijk het geval bij clubs met een grote supportersschare. Verder geven verschillende geïnterviewde professionals aan dat clubs rekening moeten houden met een groot aantal uitsupporters wanneer ‘grote’ clubs hen komen bezoeken. Op dat moment zouden er grotere uitvakken gecreëerd moeten worden om te voorkomen dat personen buiten het uitvak komen te zitten.

Over de effectiviteit van het verbieden van uitsupporters, zijn professionals verdeeld. Het verbieden van uitsupporters is volgens een van de professionals *“...volstrekt onhaalbaar”*. Deze professional stelt dat deze maatregel *“...tot nog meer inzet van politie, beveiligers en stewards leidt, omdat er mogelijk toch uitsupporters komen en het onduidelijk is hoe, waar en wanneer zij eventueel komen”*. Een andere professional stelt daarentegen dat een verbod van uitsupporters effectief kan zijn. Hij wijst daarbij wel op de proportionaliteit van de maatregel. Deze mag alleen ingezet mag worden als *“...het echt onverantwoord is, bijvoorbeeld wanneer er te veel risico’s zijn, het belachelijk veel capaciteit kost of wanneer er elke keer incidenten zijn”*. De noodzaak tot het nemen van deze maatregel zou volgens een andere professional echter afwezig zijn wanneer er met een goed geregleerde en gecontroleerde kaartverkoop voor wordt gezorgd dat de doelgroepsupporters uitgesloten worden.

Fysieke infrastructuur stadion en nabije omgeving

De op een na meest genoemde effectieve maatregel betreft de inzet van camera-toezicht in het stadion. Drie professionals gaan in hun toelichting in op hun keuze voor deze maatregel. Zo stellen twee van hen dat cameratoezicht van groot belang is in het kader van de opsporing van overtredders. Een van hen noemt cameratoezicht zelfs “...*het enige repressieve middel dat helpt*”. Kanttekening is dat het een duur middel is, waardoor niet alle BVO's zich een optimaal werkend camerasysteem kunnen veroorloven. De derde professional ziet in cameratoezicht vooral een middel om de veiligheid van alle bezoekers/medewerkers te garanderen. In tegenstelling tot de mening van de twee eerder genoemde professionals lijkt deze zienswijze een meer preventief karakter te hebben. Ook in de interviews stellen professionals dat cameratoezicht tegenwoordig een maatregel is “...*waar men absoluut niet meer zonder kan*”. Dit geldt niet alleen voor controle en opsporing, maar volgens een van de professionals voornamelijk voor *crowd management*.

Uit de interviews komt naar voren komt dat professionals streven naar normalisatie en dat ze graag toe zouden werken naar een situatie zoals in Duitsland, waar supporters door elkaar bewegen. Andere respondenten nuanceren dit beeld, gezien het gegeven dat de politie-inzet in Duitsland bij sommige wedstrijden uitermate groot is. De meeste professionals stellen dat scheiding van uit- en thuis supporters voorlopig noodzakelijk is. “*Bij de uitstroom kan het tegenwoordig wel goed gaan, maar tijdens de wedstrijden is het vaak nog een risico. Er is een kleine minderheid thuis supporters die het opheffen van supporterscheiding niet zal accepteren. Deze personen zitten verspreid over het stadion, waardoor er een mogelijkheid is op kleine brandhaarden door het hele stadion. Daar komt bij dat wat er op het veld gebeurt, een dynamische factor is. Resultaten kunnen ervoor zorgen dat ergernissen eerder aan de oppervlakte komen.*”

Maatregelen met betrekking tot de fysieke infrastructuur en nabije omgeving worden mondjasmaat genoemd bij de overbodige maatregelen. Alleen de elektronische toegangscontrole wordt twee keer genoemd als overbodig. Volgens een professional is de elektronische toegangscontrole namelijk niet voldoende om personen met stadionverboden buiten te houden.

Er zijn professionals – en dit sluit aan bij wat veel supporters ook vinden – die wijzen op de grote verschillen als het gaat om de kwaliteit en de veiligheid van de fysieke infrastructuur in diverse stadions. De Engelsen en Belgen hebben geleerd van een aantal grote stadionincidenten met dodelijke slachtoffers en derhalve worden stadions in deze landen door een onafhankelijk landelijk orgaan geaudit.

Service

Het cluster ‘service’ wordt relatief weinig genoemd bij de meest relevante maatregelen. De maatregel ‘bejegeningprofiel (politie/stewards)’ wordt in totaal vier keer door de professionals geselecteerd als relevante maatregel. Een van de professionals

van een BVO stelt dat “...de mate van service in de filosofie van de club een middel is om ook de veiligheid te waarborgen. Goed gedrag belonen en slecht gedrag consequent afstraffen, is daarbij de regel”. Opvallend is dat de onderwerpen in deze cluster door de supporters juist als heel belangrijk beschouwd worden. De bejegening door stewards en politie is volgens veel van de door ons gesproken supporters van directe invloed op de sfeer rondom een voetbalwedstrijd.²³ Een van de mogelijke redenen voor het relatief lage aantal keren dat maatregelen uit de cluster ‘service’ zijn geselecteerd, is het gegeven dat een deel van deze cluster het cluster ‘toezicht’ overlapt. Ook hier komt de inzet van de politie en stewards aan de orde, hetzij op een iets andere wijze. Daarnaast zijn de aangeschreven personen ‘gedwongen’ tot het geven van een top-5 waardoor er prioriteiten gesteld zijn.

Toezicht

Maar liefst vier maatregelen uit het cluster ‘toezicht’ komen voor in de top-11 van meest genoemde relevante maatregelen. Het betreft ‘inzet politie’ (waaronder supportersbegeleiders), ‘inzet cameratoezicht’ (onder andere voor het achterhalen identiteit (gelegenheids)ordeverstoorders), ‘aanscherpen kwaliteitseisen stewards en beveiliging’ en ‘investeren in opleiding(en) stewards’. De professionals geven in de enquêtes voornamelijk een toelichting op de inzet van stewards. Een drietal professionals dicht de stewards een belangrijke rol toe bij de ontvangst van supporters en het toezicht. Zij zijn het erover eens dat er geïnvesteerd moet worden in de kwaliteit van de stewards. Een van de professionals maakt zich grote zorgen over de kwaliteit van de stewards en pleit voor de inzet van professionele beveiligers. Ook stelt deze professional dat BVO’s meer gebruik moeten maken van gastvrouwen en -heren in het kader van hospitaliteit en signalering van eventuele calamiteiten. “*Professionele inzet van beveiligingspersoneel zal meer toezicht en veiligheid opleveren. Ook in geval van grote calamiteiten. De opleiding is hoger en het verwachtingspatroon van deze groep is veel groter. Door deze switch zal de totale inzet minder zijn met meer kwaliteit ten opzichte van het huidige stewardkorps.*”

Een van de professionals vindt dat meereizende stewards een grotere en meer nadrukkelijke rol moeten krijgen bij de ontvangst in het bezochte stadion. Deze stewards moeten ingezet worden om de bezoekende supporters te fouilleren, zo wordt gesteld.

Tijdens de interviews komt verschillende keren de maatregel ‘inzet politie’ naar voren. Tijdens de groepsinterviews wordt gesteld dat het toezicht van de politie en de noodzakelijke aanwezigheid in de stadions in de afgelopen jaren minder zijn geworden. Hoewel er in zijn algemeenheid wordt gestreefd naar afwezigheid

23. Zie paragraaf 3.4.4.

van politie in de stadions blijkt dat zowel professionals van politie als BVO de aanwezigheid wel prettig vinden. Een van de professionals van een BVO weet dat in delen van Nederland de politie niet meer aanwezig is in het stadion en dat zij pas komt wanneer er zich een incident voordoet. *“Ik vergelijk het altijd met een kroegbaas die belt als het misgaat. En ik heb een behoorlijk grote kroeg”*, aldus de professional die aangeeft blij te zijn met de zichtbare politie in het stadion. Bij een ander groepsinterview blijkt dat het een bewuste keuze is dat de politie zichtbaar aanwezig is in het stadion. Dat de ME niet meer zichtbaar is in het stadion, is volgens deze professionals een groot en belangrijk verschil. De aanwezige politiemensen – waaronder supportersbegeleiders – in het stadion hebben ten eerste een signalerende functie, maar ook een soort ‘wijkagentfunctie’ waarbij een vaste groep politiemensen de stewards ondersteunt.

De inzet van drugshonden wordt acht maal als een overbodige maatregel aangemerkt. Slechts één professional geeft aan waarom dit een overbodige maatregel is: *“...een recente ervaring van ons was dat een van de doelgroepsupporters wietlucht in zijn jas had geblazen. Deze persoon en jas dienden als een soort lokaas voor de hond. De rest van de doelgroepers kon doorlopen, omdat de hond bezig was”*. Volgens deze professional is deze maatregel overbodig, omdat doelgroepsupporters deze weten te omzeilen. Daarnaast vindt een van de professionals de controle op stadionverboden een maatregel met te veel impact op de gewone supporters. Dit omdat het controleren van een identiteitskaart veel tijd in beslag neemt terwijl het *“...om nog geen procent van de supporters gaat, tevens zijn de meeste personen met stadionverboden wel bekend”*.

Overleg

Tien professionals noemen het betrekken van de supportersverenigingen in beleidsvorming een relevante maatregel. Zeven personen daarentegen vinden het betrekken van supporters in beleidsvorming een overbodige of zelfs geen goede maatregel. Diverse respondenten stellen dat het prima is dat supporters aangeven wat hun wensen zijn. Een kanttekening die geplaatst wordt, is dat de supporters alleen kijken naar hun eigen belang en geen oog hebben voor het maatschappelijke belang. Daarnaast zouden de supportersverenigingen te veel bezig zijn met het belang van de normale supporter. Volgens respondenten is dat geen verkeerde gedachtegang, maar moeten de supportersverenigingen er ook rekening mee houden dat de op te leggen maatregelen juist bedoeld zijn voor supporters die afwijkend gedrag vertonen. Tenslotte verwoordt een van de professionals de spagaat waarin BVO's zitten bij het betrekken van supporters. *“Enerzijds is het betrekken van supportersverenigingen een groot voordeel, omdat supporters en hun visie van onschatbare waarde zijn. Anderzijds vormt het een gevaar. Geef je een supportersgroep te veel vrijheden en zeggenschap, dan kunnen deze tegen je gaan werken. Wij willen voorkomen dat supporters leading worden en zaken gaan (op)eisen.”*

Veertien professionals vinden het vooroverleg met de scheidsrechter een overbodige maatregel. Volgens de meeste professionals voegt deze maatregel niets toe, omdat het geen invloed zou hebben op een veilig verloop van de wedstrijd. Tevens worden er tijdens het overleg standaard zaken besproken. *“Het vooroverleg met de scheidsrechter is momenteel vaak een ‘verplichting’ waarvan de inhoud al lang vastligt in bestaande procedures.”*

Ook in de interviews noemen enkele professionals het vooroverleg een overbodige maatregel waarvan overwogen zou moeten worden om het te schrappen. Bij een van de groepsinterviews stellen verschillende professionals dat een vooroverleg wel meerwaarde kan hebben wanneer *“...het belangrijk is om de scheidsrechter te laten weten wat hem te wachten staat”*, maar ook *“...om de banden tussen de veiligheidscoördinator, politie en scheidsrechter te verbeteren”*.

Doelgroepen en individuen

Het grootste deel van de toelichting die de professionals in de enquête geven, heeft betrekking op de aanpak van de ‘kwaadwillende’ en de bescherming van de overige supporters. Professionals uit alle geledingen zijn het er over het algemeen over eens dat de doelgroepsupporters aangepakt moeten worden, zodat het bezoeken van voetbalwedstrijden voor de gewone supporters makkelijker gemaakt kan worden. In dit kader worden het opleggen van stadionverboden en de meldplicht genoemd. *“Op grond van de wet MBVEO (voetbalwet) kunnen burgemeesters voetbalhooligans van de uitclub een meldplicht opleggen in de eigen stad op het moment dat hun club een uitwedstrijd speelt. Hiermee worden aantoonbaar kwaadwillende supporters geweerd en kun je met name de vervoersregeling voor de overige supporters versoepelen. In mijn beleving werk je hierdoor echt mee aan ‘normalisatie’ rondom het voetbal.”*

Toch zijn er ook kritische geluiden van professionals te horen. Iedereen is het er wel over eens dat de kleine groep ordeverstoorers aangepakt moet worden, maar in de praktijk gebeurt dit volgens diverse professionals die we gesproken hebben veel te weinig. Er worden twee verklaringen aangedragen voor de onmacht in de aanpak. Het is goed dat er focus is op de notoire ordeverstoorers, maar de dossiers van de personen zijn matig tot slecht waardoor het lastig is om ze aan te pakken. Een respondent: *“Er liggen vaak geen goede dossiers. Het is een onderwerp dat ondanks dat er veel over gesproken wordt, toch te weinig prioriteit krijgt. Veel van de maatregelen die genomen zijn, zijn dat voor de Bühne”*. In de tweede plaats ontbreekt in de optiek van een aantal professionals het lef bij de BVO's en gemeenten om notoire ordeverstoorers aan te pakken en is er niet echt sprake van een prioriteitstelling bij politie en OM. *“Voordelen van het Engelse en Belgische beleid zijn dat men daar los van gemeente, clubs en lokale politie opereert. In Nederland is er soms een soort kramp om aan te pakken. Daar spelen de opkomst van voetbalcriminelen en de daarbij behorende bedreigingen ook een rol bij. Het is belangrijk dat ook in Nederland de gerichte aanpak*

van notoire ordeverstoorders en voetbalcriminelen minder aan een persoon en meer bij een centrale of landelijke organisatie komt te liggen zitten.”

Volgens sommige professionals zijn repressieve maatregelen hard nodig, omdat dit maatregelen zijn waar de “...doelgroepsupporters rekening mee houden en ook echt gevoelig voor zijn”. Hoewel het opleggen van stadionverboden vaker door professionals wordt genoemd dan de meldplicht, stellen enkele professionals dat de meldplicht meer effect heeft. *“Een stadionverbod voorkomt immers niet dat mensen op eigen gelegenheid afreizen naar (inter)nationale speelsteden en daar voor overlast zorgen. Dit heeft vaak tot gevolg dat inzet van politie, ondanks een lager risico, uiteindelijk toch weer nodig is.”* Sommige professionals wijzen er daarbij op dat een stadionverbod wel degelijk kan leiden tot minder overlastgevend gedrag van notoire ordeverstoorders rondom wedstrijden. Een stadionverbod kan derhalve niet alleen via uitsluiting, maar ook via gedragsverandering bijdragen aan het terugdringen van supportersgeweld en overlast.

Naast deze meer repressieve maatregelen wordt het inzetten van fancoaches, supporterscoördinator en fanprojecten als relevante, preventieve maatregel genoemd. De maatregelen hebben namelijk tot doel om de doelgroepsupporters in kaart te brengen, te kennen en via contact en ondersteuning (trajecten) hun (negatieve) gedrag te beïnvloeden. Als ze daaraan geen gehoor geven, kan een repressieve aanpak door andere partijen volgen.

Een tweetal andere professionals maakt zich meer zorgen over de samenstelling en het gedrag van een bepaalde groep supporters. Beiden zien de voetbalmaatregelen vooral als maatregelen die zich richten op openbareordeproblematiek, een gebied waar het momenteel juist erg goed gaat, zo stellen zij. Maatregelen zouden zich meer moeten richten op bepaalde personen binnen supportersgroepen die zich bezighouden met georganiseerde misdaad, het plannen van georganiseerde ordeverstoringen of bedreigingen van het bestuur. *“Feit is dat sommige bedreigingen door eigen supporters groter en meer prangend zijn dan de openbareordeproblematiek.”* De professionals doelen daarmee op de invloed van hardekernsupportersgroepen op beleidsmatige zaken binnen de BVO. De BVO's zouden op dit moment niet durven om deze personen aan te pakken. *“De aanpak van deze personen zou je los moeten knippen van de BVO's door politieteam die in staat zijn om intelligent op te sporen.”*

In de enquête komen drie maatregelen uit het cluster ‘doelgroepen en individuen’ voor in de top-10 van meest genoemde overbodige maatregelen. Het betreft het bespreken van notoire ordeverstoorders in het Veiligheidshuis (VH), de een-op-een fouillering en het bieden/opleggen van gedragstrainingen aan overlastgevers. Slechts twee professionals geven een toelichting op hun keuze voor deze maatregelen. Een van deze professionals plaatst vraagtekens bij het casusoverleg dat op gezette tijden plaatsvindt. Volgens deze professional is het beter om te werken op maat en te acteren wanneer het daadwerkelijk nodig is. Een andere professional

gaat in op de een-op-een fouillering. *“Fouilleren treft een grote groep, terwijl het nog geen procent is die bijvoorbeeld vuurwerk meeneemt. Beter is slim toezicht en lastigvallen/fouilleren van personen die risicogedrag vertonen (gerichte aanpak!).”*

Beleidsmaatregelen

Net zoals bij het cluster ‘service’ komen de maatregelen uit het cluster ‘beleidsmaatregelen’ niet voor in de elf meest genoemde relevante maatregelen bij de enquête. De maatregel ‘risico-inschatting wedstrijdschema (A, B, C)’ wordt in totaal vier keer genoemd. Een redelijk opvallend resultaat, omdat bij de risico-inschatting tevens belangrijke afspraken worden gemaakt over eventueel in te zetten maatregelen, zoals de hoeveelheid inzet politie en stewards, alcoholbeleid, vervoersmaatregelen en kaartverkoop. Mogelijk dat deze maatregel door de professionals als ‘vanzelfsprekend’ wordt beschouwd of dat de subcategorieën binnen deze maatregel (inzet politie en stewards, alcoholbeleid, vervoer) al individueel zijn behandeld. In de toelichting stelt een viertal professionals dat deze maatregel een andere opzet zou moeten hebben en dat er op basis van een risico-inschatting meer maatwerk geleverd moet worden in plaats van het rigide vasthouden aan vaste maatregelen die tot bepaalde categorieën behoren. Een professional van een BVO stelt: *“...wat we in Nederland doen, is een wedstrijd vanuit veiligheidsperspectief kijken, en je zou er meer naar moeten kijken als een wedstrijd waar geen enkel risico aan vast zit. De basis moet zijn dat iedere wedstrijd A is. Dan kijken welke risico’s er eventueel zijn en die proberen uit te sluiten door de inzet van bepaalde maatregelen”.*

Daarnaast stelt een van hen dat de categorieën per plaats en per club veranderen, waardoor de categorisering soms tot verwarring leidt waar het eigenlijk meer transparantie zou moeten brengen. Zo worden er bij sommige BVO’s A+, B+ of B-categorieën gehanteerd die in een andere regio’s een andere invulling hebben, bijvoorbeeld op het gebied van het schenken van alcohol.

Een respondent over de risicocategorieën: *“...de inschaling gebeurt vaak niet op basis van een goede probleemanalyse. Het gaat vaak op basis van historie en dat is te beperkt. Het uitgangspunt zou A moeten zijn, waarbij duidelijker wordt onderbouwd welke risico’s er zijn en concreet bekeken wordt welke maatregelen genomen kunnen worden om deze risico’s tegen te gaan. Met de komst van tussencategorieën als A+ en B- is de regeling sowieso feitelijk al failliet”.*

Ook in de interviews is er kritiek op de invulling van de maatregel en dan met name op het routinematige aspect van de maatregel. Zo stelt een van de geïnterviewde politiefunctionarissen: *“...een B-wedstrijd wordt vaak als een totaalpakket gezien. We zouden wat meer maatwerk moeten leveren. We willen als politie natuurlijk wel graag weten hoeveel supporters er te verwachten vallen. We proberen intern ook kritisch naar de maatregel te kijken en in te schatten wat daadwerkelijk nodig is in plaats van het standaard pakket inzetten”.*

Het opnemen van bepalingen in de APV (bv. omtrent middelengebruik) en communiceren over opgelegde straffen komen beide voor in de top-10 van meest genoemde overbodige maatregelen. Op beide geven de professionals echter geen toelichting waarom zij deze overbodig achten. Daarnaast blijkt uit de (groeps)interviews dat het nut van de bestuurlijke ophouding betwijfeld wordt, daar deze maatregel (vrijwel) nooit wordt ingezet.

3.4 Werking van maatregelen volgens de supporters

In deze paragraaf bespreken we per cluster de maatregelen waarmee supporters van doen hebben. Daarbij komt – naast de werking van maatregelen – ook de impact daarvan op een plezierig wedstrijdbezoek aan bod. In deze paragraaf maken we gebruik van de informatie uit de 64 interviews met supporters én de informatie uit het uitsupportersonderzoek. Dit hoofdstuk beschrijft derhalve de wijze waarop supporters de verschillende maatregelen beleven. Waar dat relevant is, zullen we de meningen van welwillende, fanatiekere en uitsupporters apart benoemen. Daarnaast vergelijken we de bevindingen uit de supportersinterviews met bevindingen die een heranalyse van het uitsupportersonderzoek heeft opgeleverd. In bijlage 8 worden de tabellen gepresenteerd waaruit de in deze paragraaf genoemde percentages zijn afgeleid.

3.4.1 Vervoer

Bij vrijwel alle gesproken supporters bestaat weerstand tegen het in hun ogen hoge aantal combi's dat onnodig dan wel onterecht wordt opgelegd. Daarbij worden transparantie en duidelijkheid over de redenen voor het opleggen van combivervoer gemist, terwijl tegelijkertijd wel begrip bestaat voor het hanteren van een vervoersregeling *an sich*. Dit zou zich volgens geraadpleegde supporters echter moeten beperken tot de enkele wedstrijden die daadwerkelijk een risico voor de openbare orde en veiligheid vormen. Voorbeelden daarvan zijn derby's en andere wedstrijden waarbij sprake is van een grote rivaliteit tussen supportersgroepen, of wedstrijden waarbij concrete en gefundeerde aanwijzingen zijn dat het tot een confrontatie zal komen. *“Het uitgangspunt zou vrij vervoer voor supporters moeten zijn. Wanneer daarvan wordt afgeweken, moet daarvoor een heel goede reden zijn. Nu lijkt het vaak wel gemakzucht en willekeur.”* Bovendien, zo geven respondenten in het uitsupportersonderzoek en geïnterviewde supporters aan, zouden uitsupporters niet gestraft mogen worden voor het feit dat partijen op lokaal niveau er niet in slagen de eigen probleemsupporters aan te pakken, wat volgens hen nog regelmatig gebeurt. *“Ze zeggen dan dat er een combi is opgelegd voor onze veiligheid. Maar daar geloof ik eigenlijk helemaal niets van.”* Ook bestaat er frustratie over het feit dat de nuance in

beschrijvingen van incidenten in het VVS kan ontbreken, deze incidenten te kort omschreven worden en er te weinig aandacht is voor de actie van clubs en/of supportersgroepen naar aanleiding van gebeurtenissen. Dit heeft volgens meerdere supporters negatieve gevolgen voor de risicoclassificatie van wedstrijden, die volgens hen door de wijze van registreren in VVS te hoog kan worden ingeschat.²⁴ Er zou volgens hen dan ook meer balans in het VVS moeten komen door ook positieve gebeurtenissen rondom een wedstrijd te benadrukken. *“Nu staat het vaak erg plat geformuleerd, waardoor een summier beeld ontstaat dat makkelijk negatief kan worden geïnterpreteerd.”* Positieve geluiden en gebeurtenissen zouden bovendien even zwaar moeten meewegen als negatieve geluiden of gebeurtenissen bij de beslissing om al dan niet een combi op te leggen.

Meer dan een kwart (27%) van de uitsupporters geeft aan de impact van verkeersmaatregelen een reden vormt om een wedstrijd niet te bezoeken.²⁵ Mede vanwege de extra reisbewegingen, tijd en kosten die de combiregeling tot gevolg heeft, kunnen of willen meerdere supporters niet of minder vaak mee naar uitwedstrijden. Daarbij wijzen supporters van ‘kleinere’ clubs er tijdens de interviews ook op dat het (financieel) niet haalbaar is om extra opstapplaatsen te realiseren. Sommige supporters geven tevens aan niet met hun kinderen in een bus te willen stappen, omdat het risico bestaat dat zij in een bus komen te zitten met supporters onder invloed en/of leden van de harde kern. De impact van het hanteren van een buscombi is dan ook groot. Dit is ook terug te zien in de respons binnen het uitsupportersonderzoek: over de inzet van de combiregeling hebben alle respondenten hun mening gegeven. Het hanteren van een auto- in plaats van een buscombi vinden veel supporters op dat vlak al een verbetering, hoewel een aantal supporters aangeeft dit ook nog als een te beperkende maatregel te zien en stelt dat eenlingen of mensen die niet in het bezit zijn van een auto op deze wijze worden achtergesteld. Daarnaast zorgen de soms onlogisch gekozen omwissellocaties ervoor dat supporters moeten omrijden of veelvuldig in files belanden, waardoor zij zich moeten haasten om op tijd bij de wedstrijd te komen. Dit wordt eveneens als onprettig ervaren. Vanwege de impact die een opgelegde combiregeling kan hebben, komt het volgens beide door ons geraadpleegde supporterstypen regelmatig voor dat er buiten de combi om gereisd wordt. Dit kan onder andere gefaciliteerd worden door de voor thuissup-

24. Enkele supporters hebben vanwege hun rol bij supportersverenigingen de mogelijkheid om aan te sluiten bij (voor)overleggen en zijn derhalve bekend met de inhoud van dit systeem.

25. Niet alle supporters hebben deze vraag beantwoord. Gezien het grote aantal supporters dat deze vraag wel beantwoord heeft – en om onduidelijkheid te voorkomen – berekenen we het percentage op basis van de gegeven antwoorden. Dit geldt voor alle percentages die in deze paragraaf in relatie tot het uitsupportersonderzoek genoemd worden.

porters geldende vrije kaartverkoop, maar ook een informeel netwerk van voetbal-supporters van verschillende clubs kan hierbij behulpzaam zijn. Ook is de combi volgens supporters niet altijd een oplossing voor negatieve gebeurtenissen uit het verleden, zoals zich – in de ogen van beleidsmakers – misdragen in het uitvak door in de hekken te gaan hangen.

Supporters zouden graag zien dat er structureel meer vrij vervoer wordt toegestaan. Dit blijkt niet alleen uit de interviews, maar ook uit het uitsupportersonderzoek: een derde van de uitsupporters (33%) geeft aan voorstander van vrij vervoer te zijn. Op de vraag of dit tot het meereizen van meer risicosupporters kan leiden, lopen de meningen uiteen. Sommige respondenten zijn ervan overtuigd dat dit niet het geval is: immers, de echte raddraaiers hebben een stadionverbod of komen volgens hen niet voor het voetbal. Anderen stellen dat dit wel degelijk het geval zal zijn. Eén van de door ons geraadpleegde supporters stelt dan ook voor om gericht met het inzetten van combi's om te gaan, waarbij probleem- en risicosupporters gedwongen worden in een combi plaats te nemen en andere supporters met eigen vervoer kunnen komen. Een andere suggestie is het hanteren van een bonus-malus-systeem, waarbij goed gedrag wordt beloond en slecht gedrag wordt bestraft: *“Als mensen zich misdragen, moeten ze de jaren daarop weer combivervoer gebruiken”*.

Uit de gesprekken met supporters en de heranalyse van het uitsupportersonderzoek kan worden geconcludeerd dat de combimaatregel de veiligheid verhoogt, maar ook dat de impact daarvan op de wedstrijdbeleving erg groot kan zijn. Het omzeilen van de combi is voor zowel probleem- als andere supporters relatief makkelijk, waarbij er in zekere mate sprake is van samenhang met de effectiviteit van maatregelen die in relatie staan tot toegang tot het stadion. In de volgende paragraaf gaan we nader op de effectiviteit van deze maatregelen in.

3.4.2 Toegang stadion

Het op voorhand maximeren van het aantal uitsupporters dat een wedstrijd mag bezoeken of het uitsluiten van uitsupporters, vindt vrijwel geen draagvlak onder de gesproken supporters. Daarbij wordt erop gewezen dat een grote groep supporters niet de dupe mag worden van een klein aantal raddraaiers, uitsupporters het recht moeten hebben hun club ook in uitwedstrijden te steunen en uitsupporters de sfeer tijdens een wedstrijd kunnen verhogen. Enkele supporters geven aan te begrijpen dat uitsupporters niet aanwezig mogen zijn *“... als dat echt niet anders kan”*. Hierbij noemen zij de wedstrijden tussen Feyenoord en Ajax meermaals als voorbeeld. Overigens blijkt dat wanneer het maximeren van het aantal uitsupporters gekoppeld wordt aan maatregelen in relatie tot gastheerschap, deze wel geaccepteerd kunnen worden. Zo wordt bijvoorbeeld naar FC Groningen verwezen, dat kaarten voor uitsupporters gratis verstrekt indien de bezoekende club maximaal 525 supporters meeneemt.

Beide supporterstypen wijzen erop dat de clubcard weinig bijdraagt aan de veiligheid rondom voetbalwedstrijden. *“De clubcard is echt een wassen neus en leidt alleen maar tot schijnveiligheid. Je kunt zelfs je oma of huisdier nog aanmelden voor een clubcard. Ik heb thuis een hele collectie liggen.”* Doordat supporters met een clubcard geregeld meer dan een kaart per persoon kunnen kopen, leidt dit volgens meerdere supporters juist tot minder zicht op wie er in het stadion zitten en kunnen uitsupporters of personen met een stadionverbod op het thuisvak plaatsnemen. Ook de verplichte uitkaart, die sommige maar zeker niet alle BVO's hanteren, draagt volgens supporters niet bij aan de veiligheid rondom voetbalwedstrijden. Daarbij wijzen meerdere supporters erop dat de controle op het in bezit hebben van de verplichte uitkaart soms achterwege blijft en het (mede daardoor) mogelijk is om op naam van iemand anders alsnog een kaartje te kopen. *“Als er niet gecontroleerd wordt, heeft de uitkaart niet veel nut.”*

Box 3.1 – Clubcard en uitkaart

De clubcard is geen direct toegangsbewijs, maar kan wel worden gebruikt om toegangsbewijzen voor wedstrijden in de Eredivisie of Jupiler League aan te schaffen. Per persoon is het toegestaan om één clubcard in bezit te hebben. Dit betekent dat het formeel niet mogelijk is om tegelijkertijd in het bezit te zijn van twee clubcards van dezelfde club of clubcards van verschillende clubs.

Om uitwedstrijden te kunnen bezoeken, is het soms noodzakelijk om in het bezit van een uitkaart te zijn. Zo kunnen de lokale autoriteiten besluiten een uitkaart verplicht te stellen voor uitsupporters en daarmee duidelijkheid krijgen over het profiel van supporters die naar een uitwedstrijd komen. De wijze waarop registratie van uitkaarthouders wordt uitgevoerd en in welke gevallen deze verplicht is, verschilt per BVO.

Daarnaast wijzen supporters op de impact die de maatregel kan hebben. Zo kan de hoeveelheid gevraagde informatie – dit varieert van NAW-gegevens en pasfoto's tot kentekenregistraties – een drempel vormen voor het bezoeken van uitwedstrijden. Bovendien is het bij clubs die een verplichte uitkaart hanteren niet meer mogelijk om spontaan een uitwedstrijd te bezoeken.

Binnen het uitsupportersonderzoek hebben respondenten zich uitgesproken over het beloningssysteem dat sommige clubs hanteren.²⁶ Bijna de helft van alle uitsupporters vindt het invoeren van een beloningssysteem een goed idee (45%).

26. Via een beloningssysteem kunnen supporters die zich positief inzetten met korting of met voorrang kaarten kopen.

Zij zijn hier enthousiast over, omdat dit volgens hen kan bijdragen aan positief gedrag van uitsupporters en een grotere supportersschare die de club ook tijdens uitwedstrijden steunt. Een klein deel van de uitsupporters (7%) staat negatief tegenover de maatregel. Zij vinden dat tegenover goed gedrag geen beloning hoeft te staan. Om hun standpunt te illustreren, stellen meerdere supporters bijvoorbeeld dat er ook geen beloning staat tegenover het niet door rood rijden.

De clubcard en de verplichte uitkaart kunnen volgens supporters niet voorkomen dat mensen met een stadionverbod een toegangsbewijs kunnen bemachtigen wanneer zij dat willen. De meerwaarde van deze maatregelen wordt over het algemeen dan ook als beperkt ervaren, terwijl deze maatregelen wel drempels opwerpen voor andere supporters en mensen die spontaan of incidenteel een wedstrijd willen bezoeken. Bovendien leidt de uitkaart bij sommige clubs tot reizen buiten de combi, omdat de animo voor uitkaarten groter is dan de capaciteit van de bezoekersvakken.

3.4.3 Fysieke infrastructuur stadion en nabije omgeving

In algemene zin merken veel supporters op dat de aanpassingen in de (nieuwe) stadions een bijdrage hebben geleverd aan het terugdringen van het aantal incidenten in het stadion. Het adequaat scheiden van uit- en thuissupporters heeft daar in belangrijke mate aan bijgedragen. Vrijwel iedereen is het erover eens dat het een utopie is dat supportersscheiding in de toekomst niet meer nodig is. Tegelijkertijd wordt daarbij wel opgemerkt dat sommige supportersgroepen een goede onderlinge band met elkaar onderhouden en de scheiding van uit- en thuissupporters voorafgaand aan de wedstrijd derhalve niet altijd even strikt hoeft te worden uitgevoerd. Een supporter vertelt: *“Tijdens de wedstrijd tegen Feyenoord hebben wij samen met Feyenoordsupporters wat in ons supporterscafé in de stad gedronken. Als je ziet hoe de stad dan wordt afgebakend en wat voor overmacht aan politie bij het stadion wordt ingezet. Dat gaat nergens over en is pure geldverspilling”*. Meerdere supporters geven aan het fijn te vinden dat er een uitvak is. Dit kan bijdragen aan de gezamenlijke beleving van een wedstrijd. *“Het is fijn om samen met je medesupporters je eigen ploeg toe te kunnen juichen. Dit gebeurt toch minder snel als er geen supportersscheiding is.”* De inrichting van het uitvak (locatie, zicht, faciliteiten) is erg belangrijk. Voor meerdere supporters die we gesproken hebben, is de slechte inrichting van het uitvak een belangrijke reden om geen of minder uitwedstrijden te bezoeken. Voor zes procent van de uitsupporters is de slechte kwaliteit van het uitvak de belangrijkste reden om een uitwedstrijd niet te bezoeken. Vooral zichtbeperkende factoren als netten, reflecterend glas of hekken zijn hierbij een doorn in het oog van de supporters, zo blijkt uit de interviews, maar ook uit het uitsupportersonderzoek. Drie op de tien uitsupporters vinden dat het zicht vanuit het uitvak moet worden verbeterd. Daarnaast pleit een deel van de uitsupporters (19%) voor betere faciliteiten in het uitvak, zoals een betere catering, meer mogelijkheden om spandoeken op te han-

gen en minder hekken en tralies. Tot slot zou een aantal uitsupporters (4%) graag dezelfde schone en kwalitatief goede faciliteiten hebben als het thuispubliek. Om de veiligheid te kunnen waarborgen, doen sommige supporters de suggestie om de inrichting van het uitvak flexibel te maken. *“Dat als je je niet kunt gedragen, de netten ervoor gaan.”* Enkele supporters wijzen er daarbij ook op dat hoge hekken en netten soms juist provocerend gedrag in de hand werken, omdat het risico op daadwerkelijk letsel klein is.

Een infrastructurele maatregel die ertoe bijdraagt dat ongewenste personen minder makkelijk binnen kunnen komen, is de elektronische toegangscontrole. Hierdoor is het niet langer mogelijk om een seizoenskaart meer dan één keer aan te bieden, wat in het verleden nog wel het geval was. *“Eerder gaven we onze seizoenskaart altijd via het hek weer door aan iemand die nog buiten stond. Die kon dan op dezelfde seizoenskaart naar binnen.”* Vrijwel alle supporters die hierover gesproken zijn, vinden de elektronische toegangscontrole vanuit het oogpunt van veiligheid dan ook een goede maatregel en geven aan dat de impact beperkt is. Wel geven enkele supporters aan dat deze maatregel in de praktijk tot wat opstoppen – en daarmee ergernis – kan leiden. Mede vanwege de gedane aanpassingen aan de stadions hebben meerdere supporters het gevoel dat het gros van de incidenten zich tegenwoordig buiten het stadion afspeelt. Dit gevoel lijkt te worden bevestigd in gesprekken met verschillende supporters die veelvuldig betrokken zijn (geweest) bij confrontaties rondom het voetbal. Zij vertellen zich in het stadion bewust rustiger te gedragen, onder andere als gevolg van cameratoezicht. *“Er zijn veel camera’s in de stadions, als iemand wat doet, kan die er zo uitgepikt worden.”* Cameratoezicht in het stadion heeft volgens veel supporters dan ook met name een preventieve werking of kan worden benut om personen die zich misdragen te identificeren en op te sporen. De meeste supporters geven aan dat de impact van het inzetten van cameratoezicht klein is, een enkeling heeft de camera’s zelfs nooit opgemerkt.²⁷ Zowel fanatiekere als andere supporters zijn daarentegen principieel tegen de brede inzet van cameratoezicht; zij zien dit als een schending van hun privacy. Daarnaast bestaat bij enkele van deze supporters frustratie over het gegeven dat beelden over in hun ogen disproportioneel of onjuist politioptreden na afloop niet altijd (meer) aanwezig zijn. De camerabeelden zouden in hun ogen vaker moeten worden ingezet om de goeden van de kwaden te scheiden en de kwaliteit van de opsporing te verbeteren.

Uitsupporters doen meerdere suggesties over het vertrek en de veiligheid na de wedstrijd. De meest genoemde suggestie (20%) is om het lange wachten in het

27. In enkele interviews is overigens aan bod gekomen dat dit voor mobiele camera’s anders is. Dit kan volgens deze supporters provocerend werken en wordt als niet nuttig ervaren. Daarbij speelt mogelijk mee dat informatie over de redenen voor de inzet van mobiele camera’s door de politie niet gegeven wordt.

bezoekersvak na een wedstrijd te verkorten. Geregeld worden uitsupporters opgehouden totdat de thuissupporters het stadion verlaten hebben. Dit kan tot ergernis kan leiden, mede omdat bij een aantal stadions de uitsupporters dermate zijn afgezonderd van de thuissupporters dat het wachten als onnodig ervaren wordt. Indien dit ophouden nodig is, geeft een klein deel van de uitsupporters (1%) aan dat dit beter gecommuniceerd zou kunnen worden om het begrip voor de maatregel te vergroten. Daarnaast hebben uitsupporters meerdere suggesties om de wachttijd te verkorten. Bij rustige wedstrijden zouden supporters gelijktijdig het stadion kunnen verlaten of moet worden overwogen om uitsupporters eerst te laten vertrekken, omdat zij in aantal (vaak) beperkt zijn. Een betere afscheiding tussen uitsupporters en thuissupporters, in de vorm van aparte uitgangen en aparte parkeerplekken (2%), wordt ook benoemd als maatregel om het vertrek en de veiligheid na de wedstrijd te verbeteren en te versnellen.

De impact van infrastructurele maatregelen op (uit)supporters lijkt beperkt, terwijl maatregelen binnen dit cluster in de beleving van de meeste gesproken supporters een positieve invloed hebben op de veiligheid in en rondom het stadion. De kwaliteit van het uitvak verschilt erg per club. Een van de door ons gesproken supporters doet de suggestie om boetes die door de KNVB worden opgelegd in een fonds te storten, waaruit 'kleine' clubs verbeteringen aan het uitvak kunnen financieren. Dit om het investeren in gastvrijheid voor relatief arme clubs te faciliteren.

3.4.4 Service

De bejegening door stewards en politie is volgens veel van de door ons gesproken supporters van directe invloed op de sfeer rondom een voetbalwedstrijd. *"Een eventuele slechte stemming en in ieder geval het voorkomen daarvan, begint echt op dat moment."* Meerdere supporters geven aan dat de kwaliteit van de stewarding en politie op dit punt enorm kan verschillen. Sommige stewards zijn erg onvriendelijk, hebben geen geduld, snauwen supporters af en communiceren niet goed met de supporters over wat wel en wat niet is toegestaan. Deze worden ook wel als 'machtsbeluste stewards' getypeerd: *"Die denken dat ze de president van het land zijn en alles kunnen zeggen en doen wat zij willen"*. In termen van service en bejegening missen meerdere supporters bij stewards affiniteit met de voetbalbeleving. Beide typen supporters geven aan dat het bij het vallen van een doelpunt of bij een in de ogen van supporters onjuiste beslissing van de scheidsrechter mogelijk zou moeten zijn om uiting te geven aan de emoties die dit oproept. *"Maar als je op een raam staat te bonken, komen er alweer stewards dat dit niet mag. Ik denk dan: 'Laat ze maar stompen op die ramen, want daar doen ze niemand kwaad mee'."* In sommige gevallen kan het optreden van stewards daarbij tot gevaarlijke situaties leiden. Zo kunnen mensen gewond raken als stewards mensen die juichen van een hek proberen te trekken en kan dit ook voor reuring op een vak zorgen. *"Stewards moeten beseffen dat zij zelf ook*

invloed hebben op hoe een situatie zich ontwikkelt. Hoewel het lang niet altijd goed te praten is wat er gebeurt: het is wel actie-reactie.” Daarbij stellen supporters ook dat ook zij zelf een rol hebben in normalisatie van het voetbal. *“Supporters moeten zelf ook beseffen dat het niet normaal is om een scheidsrechter verrot te schelden of sanitair te slopen als je de gelegenheid hebt. Normalisatie moet van beide kanten komen.”*

Onder supporters bestaat ergernis dat alle voetbalsupporters als risicogroep over een kam geschoren worden, terwijl het feitelijk slechts een klein deel radraaiers betreft. *“Er lijkt wel sprake te zijn van een moment van algehele stress als een groep voetbalsupporters in beeld komt.”* De rondom een wedstrijd aanwezige politie en met name de wijze waarop deze zich soms opstelt – met name de ‘ontvangst’ met mobiele eenheid (ME), (drugs)honden en bereden politie – is voor meerdere supporters aanleiding om geen of minder uitwedstrijden te bezoeken.

Een andere reden daarvoor (naast de eerder genoemde combiregeling) is de wijze waarop uitsupporters door stewards van de thuisspelende club worden verwelkomd. *“Hoe breder de schouders, hoe minder gastvrij.”* Meerdere supporters verwijzen naar dezelfde clubs als het gaat om een slechte of een goede ontvangst, en merken daarbij op dat een goede ontvangst de sfeer en de tolerantiegrens van uitsupporters verhoogt. *“Heracles en Groningen zijn schoolvoorbeelden van hoe je behandeld wilt worden als uitsupporter, dat is gastheerschap. En je gaat echt niet rellen als je net nog een broodje hebt gekregen.”* Circa een derde van de uitsupporters (31%) noemt de bejegening (door stewards, politie en beveiligers) en gastvrijheid van de thuisclub als verbeterpunten. Uitsupporters illustreren hun punt onder andere door, net als de supporters in interviews, te verwijzen naar de gastvrije ontvangst van uitsupporters door bijvoorbeeld Heracles Almelo en FC Groningen. Tevens pleit elf procent voor een vriendelijker bejegening door politie en stewards.

Samenvattend, geven de meeste supporters aan dat de mate van gastvrijheid en service – zowel als thuis- als uitsupporter – in belangrijke mate de sfeer in en rondom het stadion kan bepalen. Ook kan dit van invloed zijn om al dan niet wedstrijden te bezoeken. Er bestaat ergernis over het feit dat hierin soms tekort geschoten wordt, mede vanuit de in ogen van supporters heersende gedachte dat alle voetbalsupporters als een risicogroep worden gezien.

3.4.5 Toezicht

De fouillering die stewards in het kader van toezicht uitvoeren voordat mensen het stadion betreden, wordt als schijnveiligheid aangemerkt door de meeste regelovertreddende supporters. Zij stellen dat als men (als groep) iets mee naar binnen wil nemen, dit feitelijk altijd ook wel zal lukken. Dit heeft enerzijds te maken met de kwaliteit en doortastendheid van de stewards. *“Ik ben vrij lang en wordt eigenlijk nooit gefouilleerd, mijn vriendin daarna altijd wel.”* Anderzijds speelt mee dat supporters op de fouillering inspelen door andere (nettere) kleding aan te doen, met een grote

groep tegelijk te komen kort voor aanvang van de wedstrijd – waardoor plotseling druk ontstaat – of het verzoek om te fouilleren simpelweg negeren en door te lopen. Stewards durven hen hier lang niet altijd op aan te spreken. *“Soms is het ook ons kent ons, waardoor het iets makkelijker wordt om dingen mee te nemen.”* Tegelijkertijd ziet een groot deel van alle gesproken supporters de noodzaak van het fouilleren wel in. Volgens hen kan er een preventieve werking van uitgaan. Daarbij wordt opgemerkt dat het fouilleren dan wel goed en netjes dient te gebeuren. *“Gefouilleerd worden, wordt toch als vervelend ervaren en als het dan oppervlakkig gebeurt, verliest het zijn waarde. En als het goed gebeurt, dan zullen mensen hier ook makkelijker aan meewerken.”* Enkelen vinden het fouilleren overbodig, mede vanwege het feit dat er weinig incidenten gebeuren. Zij wijzen er daarbij ook op dat, mocht er iets gebeuren, de dader dankzij het cameratoezicht kan worden geïdentificeerd en bestraft. *“Het is een te grootscheepse maatregel voor een probleem dat nauwelijks bestaat.”* Onder veel voetbalsupporters zelf is sprake van een zekere gewenning van het fouilleren en van enige relativering, omdat bijvoorbeeld bij evenementen ook standaard een fouillering wordt uitgevoerd. De impact is in die zin beperkt. Sommige supporters geven echter aan dat mensen die niet vaak naar het voetbal gaan, zich over deze maatregel verbazen c.q. deze maatregel op incidentele bezoekers een grotere impact heeft.

Veel geïnterviewde supporters zijn van mening dat de politie zich zoveel mogelijk op de achtergrond moet begeven. Dat betekent dat zij niet zichtbaar aanwezig moet zijn in het stadion en ook in de stadionomgeving zoveel mogelijk buiten beeld moet blijven. Dit blijkt eveneens uit het uitsupportersonderzoek. Acht procent van de uitsupporters geeft aan dat de politie meer op de achtergrond zou mogen opereren en twaalf procent pleit voor het eenvoudigweg verminderen van de politie-inzet. In een grotere inzet van eigen stewards zien uitsupporters meer heil dan in de inzet van politie. Eigen stewards kennen de supporters en kunnen hen op persoonlijk niveau aanspreken. Stewards zouden zich hierbij volgens uitsupporters meer als gastheer of -vrouw moeten opstellen dan als beveiligers.

Politieoptreden is voor supporters met name gewenst als er daadwerkelijk iets aan de hand is, zoals een (dreigende) vechtpartij. Supporters van meerdere clubs wijzen er daarbij op dat het optreden van de politie meermaals de *trigger* voor een incident gevormd heeft. *“In ... bleken onze supporters na onderzoek onterecht geslagen te zijn door de politie. De politie zegt dan ‘het was niet de bedoeling’ maar het gebeurt wel. Dit roept aversie op.”* Met supporters is ook gesproken over de inzet van vaste stewards en politieagenten op en rondom risicovakken. Supporters geven aan hierin een meerwaarde te zien, omdat deze stewards en politieagenten de supporters kennen en andersom. Zij worden als toegankelijker ervaren in vergelijking met bijvoorbeeld de ME of politiepersoneel dat voetbal niet als taakaccent heeft. *“Hoewel het wel belangrijk is wie het dan doet, want die moet wel feeling met de groep hebben, kan je met deze mensen vaak wel beter praten.”* Een kanttekening die supporters hier-

bij maken, is dat de agenten die als taakaccent voetbal hebben en ook meereizen naar uitwedstrijden, rondom uitwedstrijden meer voor hun eigen supporters mogen opkomen. Ook zien sommige supporters dat vaste stewards mensen wel op kleine overtredingen aan (durven) spreken, maar dat dit bij ernstiger feiten (betreden speelveld, als groep ophouden in de gracht) niet altijd even consequent gebeurt.

Samenvattend, missen supporters soms doortastendheid in het optreden van stewards, wat in hun ogen het nut van het fouilleren teniet kan doen. Immers, wanneer dit niet goed en consequent gebeurt, is de opbrengst van de maatregel beperkt. De impact van de maatregel is beperkt, hoewel dit in zekere zin ook met gewinning te maken lijkt te hebben. De inzet van vaste politiemedewerkers en stewards rondom het voetbal wordt als positief ervaren, waarbij eerstgenoemden in de ogen van supporters meer feeling hebben met het voetbal en de sfeer daaromheen. Supporters zijn verder van mening dat de politie zich rondom het voetbal terughoudend moet opstellen en enkel gericht moet ingrijpen wanneer dit echt nodig is. In de ogen van supporters kan het optreden van de politie nu nog vaak een aanleiding voor een incident vormen.

3.4.6 Overleg

Circa twintig supporters die wij gesproken hebben, zijn of waren actief in een officiële supportersvereniging. Zij geven aan dat het goed is dat of goed zou zijn wanneer de club – en eventueel de lokale driehoek – hen in de beleidsvorming betreft. Zij geven hiervoor de volgende redenen: allereerst kan betrokkenheid van de supportersvereniging bijdragen aan begrip voor het gevoerde beleid. Zij kunnen aan hun achterban laten weten waarom bepaalde beslissingen worden genomen of suggesties aandragen voor nog te nemen besluiten. Daarnaast bieden supportersverenigingen een goed platform om aan de club en andere partijen te laten weten wat er onder supporters leeft. Een kanttekening die enkele supporters maken, is dat lokale partijen de met hun gemaakte afspraken (bijvoorbeeld omtrent vervoersregelingen) niet altijd nakomen. Het is voor hen dan de vraag wat de meerwaarde is van het voeren van overleg.

3.4.7 Doelgroepen en individuen

Binnen dit cluster wordt een veelheid aan repressieve en preventieve maatregelen genomen waarmee risico- en probleemsupporters te maken kunnen krijgen. Alle supporters is allereerst gevraagd hoe zij in het algemeen aankijken tegen het beleid op deze groepen. Daarbij kwamen drie belangrijke punten naar voren. Een eerste belangrijk punt is dat er onder supporters frustratie leeft vanwege het feit dat in hun ogen bij politie en club vrijwel altijd bekend is wie de relschoppers zijn, maar dat daartegen niet wordt opgetreden. Het tweede punt, het uitvoeren van een dadergerichte aanpak, hangt hiermee samen. Volgens veel supporters is dit beleid

op dit moment nog onvoldoende van de grond gekomen. *“De voetbalwet is een carnavalswet”, “Dat de voetbalwet is ingezet, daarvan heb ik nog niets gemerkt”, en “De Nederlandse overheid is streng in het optreden, maar soft in het dadergericht aanpakken en straffen van mensen”* zijn quotes die dit punt illustreren.

Veel van de geraadpleegde supporters – en dat is het derde punt – onderschrijven een principe dat getypeerd kan worden als *high trust, high penalty*. Uitgangspunt van dit principe is dat minder generieke maatregelen gericht op alle supporters getroffen worden en gericht en streng wordt opgetreden tegen wangedrag. De invulling van dit principe dient echter wel specifiek gericht te zijn op personen die vaak of vanwege ernstig wangedrag in beeld komen.

Ofwel: er moet gekeken worden naar de ernst van het incident, eerdere betrokkenheid bij wangedrag en de context waarin dit gedrag plaatsvindt. De belangrijkste zorg van supporters is dat dit principe ook wordt toegepast op qua ernst relatief beperkte misdragingen, zoals wildplassen, het drinken van alcohol of het niet kunnen tonen van een geldig identificatiebewijs. Deze zorg wordt gevoed door de indruk van supporters dat op dit moment ook reeds hoge (civiele) straffen gehanteerd worden voor deze feiten. *“De duur van een stadionverbod is vrij lang en er zit weinig rek in. Er zit weinig verschil tussen de straf die je krijgt voor wildplassen en de straf die je krijgt als je iemand mishandelt.”* Verschillende supporters geven daarbij aan dat binnen het voetbal disproportionele straffen gehanteerd worden in vergelijking met andere settings, zoals het uitgaansleven, en incidenten veel te snel als voetbalgerelateerd worden aangemerkt. *“Voetbalgerelateerd is voor mij in en om het stadion op de wedstrijddag, en op dat gedrag moet je de harde kern aanpakken.”* Het feit dat de KNVB hoge straffen kan opleggen voor soms geringe feiten vinden meerdere supporters onrechtvaardig. De vereiste bewijsbaarheid van misdragingen is in de ogen van supporters laag. Bovendien leidt het tot onbegrip dat men bij een strafrechter kan worden vrijgesproken, maar een civiele straf niettemin gehandhaafd blijft. Het draagvlak voor straffen onder supporters is dan ook hoger wanneer dit door de rechterlijke macht zou worden opgelegd. Sommige supporters geven expliciet aan zich niets aan te trekken van eventuele door de KNVB opgelegde geldstraffen. *“Wie is de KNVB om boetes op te leggen? Welke macht hebben zij? De KNVB heeft geen juridische macht. Die boetes heb ik nog nooit betaald.”* Bij een aantal supporters bestaat het beeld dat de club wel mensen aanpakt die wildplassen of een keer met iets gooien, maar leden van de harde kern of personen die structureler vernielingen plegen en vuurwerk afsteken niet durft aan te pakken. Met name stewards lijken ‘bang’ om de (eigen) harde kern aan te spreken.

De meeste met supporters besproken straffen zijn het stadionverbod, de meldplicht en het verhalen van de schade op daarvoor verantwoordelijke personen. De meningen van supporters over de effectiviteit van stadionverboden verschillen. Sommigen geven aan dat deze maatregel effectief is bij het weren van voet-

balsupporters uit het stadion, terwijl anderen juist aangeven dat het – met name bij uitwedstrijden – nog steeds mogelijk is het stadion te betreden. Bovendien, zo denken zij, zullen hardekernsupporters zich minder gelegen laten liggen aan een stadionverbod en dit eerder negeren dan andere supporters of supporters die vanwege beperkte misdragingen een stadionverbod krijgen opgelegd. De impact van de maatregel is dan ook met name groot voor laatstgenoemde groep supporters, terwijl de effectiviteit beperkt is voor de groep probleemsupporters waarvoor deze bedoeld is. Het opleggen van een meldplicht is volgens de meeste supporters een effectieve maatregel om de veiligheid bij en rondom voetbalwedstrijden te verhogen. Wel wijzen ze er daarbij op dat een dergelijke ingrijpende maatregel alleen gebruikt dient te worden voor de daadwerkelijke raddraaiers; sommige van de fanatieke supporters die wij gesproken hebben, zijn vanwege het ingrijpende karakter van deze maatregel principieel tegen het opleggen daarvan. Bovendien is het belangrijk dat de meldplicht ertoe leidt dat het voor de gestrafte supporter daadwerkelijk niet meer mogelijk is om gedurende de wedstrijd in de buurt van het stadion te komen. Een neveneffect van de meldplicht kan zijn dat het geweld zich buiten het voetbal gaat manifesteren. De meeste supporters onderschrijven tevens het principe van schade verhalen, met daarbij de kanttekeningen dat ‘van een kale kip niet te plukken valt’ en het dus maar de vraag is in welke mate het uitvoeren van deze maatregel mogelijk is. *“De boetes van de KNVB zijn soms echt niet meer te betalen. Maar als iemand zich bijvoorbeeld schuldig maakt aan vernieling van het sanitair of stoeltjes, dat is het goed dat diegene dat moet vergoeden.”* Een enkeling stelt dat het boetebedrag juist hoger moet zijn. *“Mijn parkeerboetes zijn gemiddeld vele malen hoger dan de boetes die de KNVB oplegt.”*

Preventief is met name de inzet van de fancoach of supporterscoördinator van de BVO. Een aantal hardekernsupporters is hier zeer enthousiast over, mede vanwege het feit dat deze een belangrijk aanspreekpunt voor hen vormt en hen ook buiten het voetbal om helpt en steunt om zaken op de rails te krijgen. Het is daarbij wel belangrijk dat iemand aanzien heeft binnen de groep. *“Bij ons heeft de harde kern inmiddels al een generatie overgeslagen door het werk van....”* Daarnaast geven supporters aan dat de inzet van een fancoach of supporterscoördinator nuttig kan zijn om de binding van de club met supporters die een stadionverbod of alternatieve straf hebben gekregen te versterken. De mening over dergelijke alternatieve straffen, die kunnen dienen om een bestaand stadionverbod te verkorten, wisselt. Sommigen wijzen er daarbij op dat ordeverstoring gedrag rondom het voetbal in de aard van het beestje zit. *“Denk je dat ik beter word van een bankje schilderen of het begeleiden van ouderen?”* Anderen geven juist aan dat dit perspectief kan bieden om de straf te verkorten, en bovendien mogelijkheden biedt om risico- en probleemsupporters in beeld te houden en te monitoren. Daarnaast benoemt een aantal supporters dat de club er zo tenminste ook nog wat profijt van kan hebben. Tot slot benoemen enkele

supporters dat de inzet van een stadionverbodencommissie positief is om willekeur te voorkomen. Daarbij plaatsen zij echter wel de kanttekeningen dat het proces vrij lang kan duren en schade (zoals een ingenomen seizoenskaart) nooit wordt vergoed, ook niet als is gebleken dat een stadionverbod onterecht is opgelegd.

Samenvattend, bestaat onder supporters de indruk dat er nu ongericht en streng gestraft wordt, waarbij de noodzakelijke bewijslast en proportionaliteit binnen straffen beperkt zijn. De meerderheid van de supporters is voorstander van een sterkere persoonsgerichte aanpak volgens een *high trust high penalty* principe. Hierbij moet wel rekening gehouden worden met het profiel van verschillende typen supporters en de ernst van de begane overtredingen. Kanttekeningen bij het opleggen van een stadionverbod zijn dat met name supporters die vanwege qua ernst beperkte feiten zijn gestraft hierdoor worden getroffen, terwijl hardkernsupporters zich hiervan weinig aantrekken. Een meldplicht wordt als een zinvolle maatregel beschouwd om de voetbalveiligheid te verhogen, hoewel sommigen hiertegen principiële bezwaren hebben en de uitvoering veel capaciteit kan kosten.

3.4.8 Beleidsmaatregelen

Met supporters is met name gesproken over het alcohol- en drugsbeleid rondom voetbalwedstrijden en het vuurwerkverbod. Racismebeleid, het communiceren over opgelegde straffen en het beleid rondom spreekkoren zijn vrijwel niet aan bod gekomen.²⁸ In het algemeen vinden supporters dat *“een biertje bij de wedstrijd hoort”*. Supporters zijn verdeeld over de vraag in welke mate alcohol het gedrag van relschoppers faciliteert of aanjaagt. Ze wijzen er daarbij op dat het gezien de beperkte periode waarin een wedstrijd gespeeld wordt, moeilijk is om dronken te worden door het drinken van alcohol tijdens de wedstrijd. *“Je moet dus vooral goed kijken naar hoe supporters binnenkomen en dronken supporters waren.”* De in de ogen van meerdere supporters beperkte mate waarin het alcoholbeleid voor alle aanwezige supporters geldt, roept ergenis op. Een punt van ergenis is onder andere het feit dat in skyboxen wel alcohol, maar op de ‘normale tribunes’ geen alcohol gedronken mag worden. Ook vindt men het raar dat het uitsupporters soms verboden is om alcohol te drinken, terwijl dit voor het thuispubliek wel is toegestaan. *“Als uitsupporter heb je immers al te maken met veel meer maatregelen dan het thuispubliek om de veiligheid te garanderen.”* Een aantal supporters pleit er daarom voor om te werken met consumptiemunten voor uitsupporters, zodat deze toch enkele biertjes kunnen drinken. *“Dit zal niet leiden tot dronken taferelen, maar draagt wel bij aan de sfeer.”*

28. Dit heeft met name te maken met het feit dat de door ons gesproken supporters met deze maatregelen vrijwel geen ervaring hebben. De supporters die wij over deze onderwerpen gesproken hebben, geven aan dit wel degelijk belangrijke onderwerpen te vinden.

Daarnaast ageren met name supporters uit sfeergroepen en harde kernen tegen het algehele vuurwerkverbod. Siervuurwerk in de vorm van fakkels zou volgens hen mogelijk moeten zijn en een beperkt risico opleveren voor de veiligheid.²⁹ Zij wijzen er daarbij op dat juist het verbieden van vuurwerk tot gevaarlijke situaties kan leiden. Zo wordt vuurwerk nu soms onder een spandoek afgestoken of snel weggegooid, zodat niet kan worden vastgesteld wie het vuurwerk afsteekt. Ook wordt het hypocriet gevonden dat clubs en de KNVB volle tribunes met supporters die fakkels vasthebben, gebruiken ter promotie van het voetbal, terwijl dit in de praktijk verboden is. Een aanzienlijk deel van de door ons gesproken supporters is geen voorstander van knal- en siervuurwerk in het stadion, onder andere vanwege het gevaar dat dit volgens hen kan opleveren en de overlast die hiermee voor supporters gepaard kan gaan. *“Ik kom voor de wedstrijd en niet om tien minuten lang door de rookontwikkeling het veld niet te kunnen zien.”* Volgens tegenstanders van het vuurwerkverbod kan deze overlast eventueel worden beperkt door siervuurwerk enkel in daartoe aangewezen vakken toe te staan of langs de kant van het veld aan het begin van de wedstrijd.

3.5 Good practices in het buitenland

Via het netwerk van het CIV en de KNVB is internationaal een e-mail verspreid waarin de ontvanger gevraagd wordt *good practices* in zijn of haar land aan de onderzoekers door te geven. Het ligt met andere woorden buiten de reikwijdte van dit onderzoek om uitspraken te doen over de effectiviteit van in het buitenland gevoerd beleid. De kwaliteit en kwantiteit van de uit zes landen ontvangen informatie lopen uiteen. Omdat met name documentatie is ontvangen vanuit België en Engeland, gaan we globaal in op de hoofdlijnen van het in deze landen gevoerde beleid. Waar mogelijk vullen we dit aan met informatie die op basis van correspondentie en/of documentatie uit andere landen verkregen is.³⁰

Maatregelen: de rode lijn

Het in België gevoerde beleid is gebaseerd op de in Engeland gehanteerde uitgangspunten in de aanpak van voetbalgeweld, maar is aangepast aan de eigen situatie. Grofweg zijn er drie beleidsinhoudelijke uitgangspunten te benoemen die in beide

29. Eén supporter verwijst daarbij onder andere naar de situatie in Noorwegen, waar siervuurwerk inmiddels toegestaan is rondom het voetbal.

30. Het gaat om informatie uit Denemarken, Frankrijk, Luxemburg en Servië.

landen – maar in meer of mindere mate ook in andere landen – gehanteerd worden. Dit zijn:

- Het doelgericht uitsluiten van risicosupporters;
- Het (proberen te) beïnvloeden van supporters die (nog) geen risico vormen voor de openbare orde en veiligheid, maar dit onder specifieke omstandigheden wel kunnen zijn;³¹
- Het (zoveel mogelijk) faciliteren van supporters en met hen communiceren over nut en noodzaak van (politie)beleid.

Het opleggen van een stadionverbod is een veelgebruikte sanctie om risicosupporters doelgericht te kunnen uitsluiten. In Engeland en Servië gebeurt dit binnen een strafrechtelijk kader³², terwijl dit in België en Frankrijk (ook) buiten het strafrecht om – door middel van bestuurlijke en/of civiele sancties – gebeurt. In de twee laatstgenoemde landen gebeurt dit op nationaal niveau: in Frankrijk op advies van een daartoe opgerichte commissie, in België door een speciaal in het leven geroepen Voetbalcel. Door het hanteren van een strafrechtelijk kader of een landelijke, civiele dan wel bestuurlijke procedure, zijn lokale partijen zoals de gemeente, de politie en de BVO in mindere mate betrokken bij het doelgericht uitsluiten van risicosupporters. Aanvullend op het opleggen van stadionverboden en boetes, kan ook de bewegingsvrijheid van de doelgroep worden beperkt. In Frankrijk kan het (groepen) supporters bijvoorbeeld worden verboden naar een wedstrijd af te reizen en in België, Engeland en Servië kan een meldplicht worden opgelegd. In België beperkt deze maatregel zich tot een uitreisverbod ten tijden van (inter)nationale wedstrijden van Belgische clubteams, terwijl Engelse risicosupporters ook een uitreisverbod kunnen hebben wanneer het nationale team wedstrijden in het buitenland speelt. In Servië kan (ook) bij binnenlandse sportwedstrijden een meldplicht worden opgelegd.

Voor genoemd beleid heeft tot doel welwillende supporters zo min mogelijk te confronteren met veiligheidsmaatregelen die het gevolg zijn van het wangedrag van een kleine groep personen. De wijze waarop invulling aan het beleid gegeven wordt, lijkt tevens een belangrijk (procesmatig) uitgangspunt. De uitvoering in zowel België als Engeland vindt namelijk plaats vanuit een centrale en onafhankelijke organisatie. Deze stelt onder meer eisen aan de fysieke infrastructuur van het stadion om voor thuis- en uitsupporters een aangename wedstrijdbeleving te

31. In Nederland kennen we deze groepen ook wel als gelegenheidsordeverstoorders en nieuwe hooligans.

32. Daarbij moet worden opgemerkt dat qua ernst relatief beperkte vergrijpen, zoals het drinken van alcohol terwijl dit niet is toegestaan, niet met een stadionverbod wordt bestraft.

kunnen realiseren.³³ In België ziet de nationale Voetbalcel toe op naleving van deze eisen, die bij wet zijn vastgelegd. In Engeland vervulde in het verleden de *Football Licensing Authority* (FLA) en vervult tegenwoordig de daaruit voortgekomen *Sports Grounds Safety Authority* deze functie. Deze instanties controleren of de clubs aan de gestelde eisen voldoen en indien dit niet het geval is, kunnen forse sancties volgen. Naast het realiseren van een aangename wedstrijdbeleving – en daarmee het faciliteren van supporters – heeft dit beleid tevens tot doel schade, ongelukken en incidenten zoveel mogelijk te voorkomen. Het faciliteren van supporters is tevens in Denemarken terug te zien, waar de wijze van *crowd policing* gericht is op een toegankelijke en laagdrempelige bejegening en het gericht ingrijpen op supporters die grenzen overschrijden.³⁴ Daarbij wordt onder andere ingezet op het preventief aanspreken van deze groepen supporters en *self policing*, het door supporters zelf reguleren van het gedrag van supporters(groepen). Van belang daarbij is dat de mate van *self policing* onder groepen supporters kan worden beïnvloed door de (gepercipiëerde) rechtmatigheid van genomen maatregelen. Zo is onder andere gebleken dat het in de ogen van supporters onterecht opleggen van een combimaatregel hierop een negatief effect heeft. Communiceren over nut en noodzaak van het te voeren beleid om het begrip daarvoor te verhogen, is dan ook van belang. In Engeland wordt daarbij expliciet ook aandacht besteed aan uitsupporters. Zij ontvangen onder andere via social media informatie over eventuele plekken waar zij voorafgaand aan de wedstrijd iets kunnen drinken³⁵ en over tolerantiegrenzen.

Het gevoerde beleid in Engeland en België lijkt zijn vruchten af te werpen. Uit documentatie uit Engeland blijkt dat het aantal aanhoudingen rondom voetbalwedstrijden met meer dan een derde gedaald is en het aantal geldende stadionverboden met een kwart is afgenomen. In België is sprake van een daling van de politie-inzet.³⁶ Bovendien is het aantal toeschouwers in deze periode toegenomen met 25 procent, waarbij met name meer vrouwen en kinderen naar het stadion komen.

33. Voor wedstrijden op Europees niveau stelt de UEFA ook eisen aan de fysieke infrastructuur van het stadion.

34. In een evaluatie van deze werkwijze wordt verwezen naar het Nederlandse beleid op dit gebied, dat als voorbeeld voor het Deense beleid gediend heeft.

35. Een combimaatregel wordt in Engeland enkel bij de wedstrijden met het hoogste risico opgelegd.

36. Vanzelfsprekend is het wel de vraag hoe deze politie-inzet zich verhoudt tot de inzet zoals deze in Nederland plaatsvindt c.q. welke winst op dit punt nog geboekt kan worden. Ervaringen uit de praktijk leren dat de inzet in Nederland in verhouding tot andere landen al relatief laag is.

3.6 Resumé

In dit hoofdstuk is op basis van deskresearch en input van experts binnen het voetbal(veiligheids)domein en supporters een beeld geschetst van de rondom het voetbal ingezette veiligheidsmaatregelen en de doelstellingen daarvan.

In totaal kunnen – op geaggregeerd niveau – 64 maatregelen worden onderscheiden binnen acht clusters. Deze clusters zijn: 1) vervoer, 2) toegang stadion, 3) fysieke infrastructuur en veiligheid en stadionomgeving, 4) service, 5) toezicht, 6) overleg, 7) doelgroepen en individuen en 8) beleidmaatregelen (interventies en sancties, wet- en regelgeving).

Kwantitatief onderzoek naar de werking van voetbalmaatregelen is vrijwel niet voorhanden, uitgezonderd een recent op basis van VVS uitgevoerd onderzoek naar de effectiviteit van enkele maatregelen. Eerder onderzoek is derhalve overwegend kwalitatief van aard. Op basis van dit onderzoek zijn een intensieve samenwerking binnen de ambtelijke vierhoek, een efficiënte persoonsgerichte aanpak van notoire ordeverstoorers en aandacht voor gastvrijheid en service als randvoorwaarden benoemd voor effectief voetbalveiligheidsbeleid. De bevindingen van onderhavig onderzoek sluiten hierbij aan.

Veel maatregelen zijn de afgelopen jaren geïntroduceerd om het geweld en overlast waarvoor een kleine groep personen verantwoordelijk is, tegen te gaan. Tegelijkertijd blijkt het juist deze groep te zijn die deze maatregelen veelal weet te omzeilen, terwijl de impact van maatregelen op andere supporters groot kan zijn. Onder supporters bestaat onder andere weerstand tegen de in hun ogen onnodig frequente inzet van combimaatregelen; de gevolgen hiervan (reistijd, kosten) weerhouden meerdere van de door ons gesproken supporters ervan om nog uitwedstrijden te bezoeken. Ook professionals geven aan dat er soms te makkelijk naar een combimaatregel gegrepen wordt, waarbij ook meespeelt dat bij het bepalen van de risicoclassificatie van wedstrijden (A, B of C) te veel vanuit een automatisme gewerkt wordt. Tegelijkertijd beschouwen zij deze maatregel wel als het belangrijkste instrument om de openbare orde en veiligheid rondom voetbalwedstrijden te waarborgen, omdat supportersstromen zo gescheiden blijven. Supporters geven de voorkeur aan maatregelen in de fysieke infrastructuur om supportersscheiding te bewerkstelligen; de impact hiervan is namelijk kleiner in vergelijking met de combimaatregel. Het niet toestaan van uitsupporters wordt door alle betrokken partijen overwegend als onhaalbaar of niet gerechtvaardigd beschouwd, te meer daar alle supporters op deze manier onterecht als één grote risicogroep worden getypeerd.

Het doelgroepenbeleid dat gericht is op notoire ordeverstoorers is onvoldoende van de grond gekomen, wat leidt tot frustratie en ergernis bij andere supporters. Het ontbreken van goede dossiers, lef (BVO, gemeente) en prioriteitsstelling (politie, OM) zijn hier volgens respondenten debet aan. Supporters zijn voorstan-

der van een *high trust high penalty* benadering, waarin tegenover meer vrijheden bij overtreding van de regels ook hogere sancties staan. Met name omdat de huidige repressieve middelen in de ogen van professionals en supporters onvoldoende afschrikwekkend blijken voor de groep notoire ordeverstoorers, zou volgens hen – naast preventie – ook de meldplicht meer moeten worden ingezet.

Good practices uit het buitenland laten zien dat landelijk wordt geïnvesteerd op de fysieke infrastructuur van stadions, waar dat in Nederland nu nog op lokaal niveau gebeurt. Tevens worden probleemsupporters gericht uitgesloten, al dan niet in combinatie met een meldplicht, vanuit een centrale en onafhankelijke (al dan niet strafrechtelijke) instantie. Met name door de opkomst van voetbalcriminelen – personen die zich ook bezighouden met vormen van georganiseerde criminaliteit en/of op lokaal niveau invloed hebben op besluiten van instanties (al dan niet via intimidatie) – lijkt deze organisatiestructuur tevens relevant voor de Nederlandse context.

4 Ontwikkelingen op het gebied van voetbalgeweld

In dit hoofdstuk schetsen we de ontwikkelingen als het gaat om de incidenten, de overtreiders en de wijze van afhandeling van incidenten in de vorm van stadionverboden en vooronderzoeken die door de aanklager van de KNVB kunnen worden ingesteld.

4.1 Incidenten en aanhoudingen in het VoetbalVolgSysteem

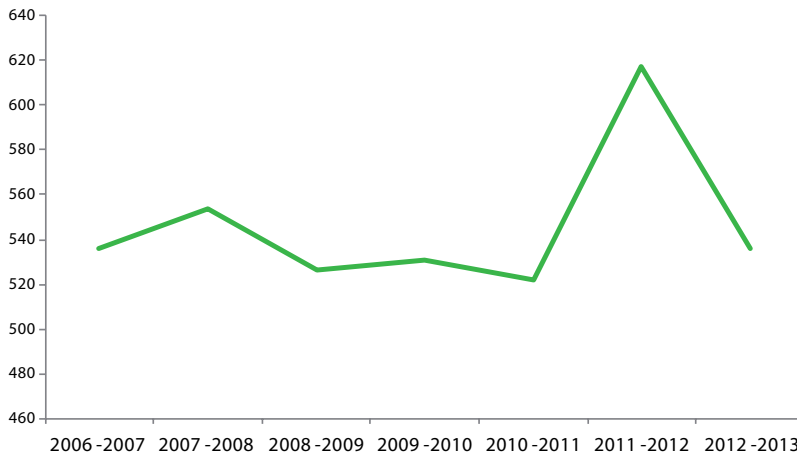
In deze paragraaf wordt ingegaan op het aantal en de aard van incidentsoorten¹ die per seizoen in het betaald voetbal plaatsvinden. Hierbij wordt, indien mogelijk, een onderscheid gemaakt per divisie en per BVO. Daarnaast zal het aantal overtreiders per seizoen en per BVO worden beschreven, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen eenmalige overtreiders en recidivisten. De cijfers die in deze paragraaf worden gepresenteerd, zijn afkomstig van het Centraal Informatiepunt Voetbalvandalisme (CIV) van de Nationale Politie en hebben betrekking op de seizoenen van 2006-2007 tot en met 2012-2013.²

4.1.1 Incidentsoorten

Allereerst wordt ter duiding van de cijfers in figuur 4.1 de ontwikkeling van het aantal geregistreerde incidentensoorten geschetst. Over zeven seizoenen is het gemiddelde aantal incidentsoorten 546 per seizoen.

-
1. Het CIV spreekt binnen de registratie over incidentsoorten. Onder één incidentsoort kunnen meerdere incidenten en/of meerdere overtreiders vallen. Vanwege de ongebruikelijkheid van de term, hanteren we soms ook de term incident.
 2. De bijbehorende tabellen zijn opgenomen in bijlage 10.

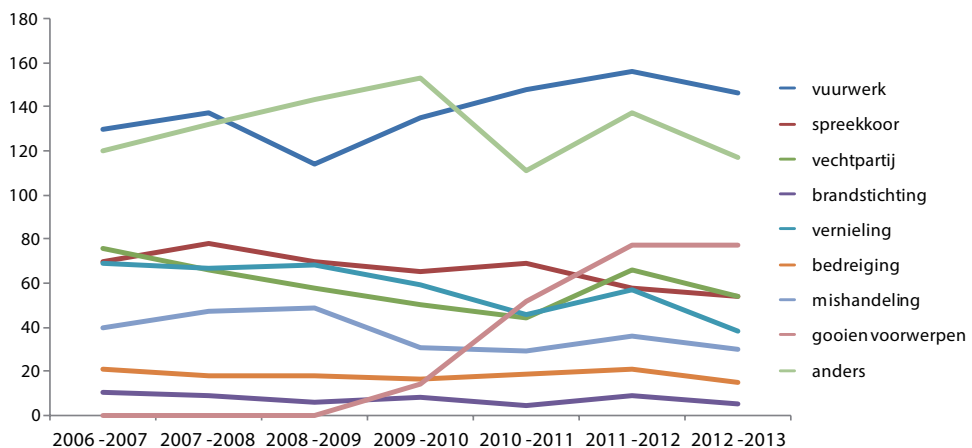
Figuur 4.1 – Aantal incidentsoorten in het betaald voetbal (periode 2006-2013)



Figuur 4.1 laat zien dat het aantal incidentsoorten tussen de seizoenen 2006-2007 en 2012-2013 geen sterke stijgingen of dalingen vertoont. De eenmalige piek in het seizoen 2011-2012 kan mogelijk verklaard worden door twee grootschalige incidenten (Maasgebouwwrellen en FC Utrecht – FC Twente) die dat seizoen plaatsvinden. In 2012-2013 neemt het aantal incidentsoorten weer af tot eenzelfde niveau als in 2006-2007.

Over de afgelopen zeven seizoenen is een overzicht gemaakt (figuur 4.2) van het aantal en type incidentsoorten dat de politie heeft geregistreerd. De incidentsoorten zijn in negen categorieën ingedeeld: vuurwerk, spreekkoor, vechtpartij, brandstichting, vernieling, bedreiging, mishandeling, gooien voorwerpen en anders.

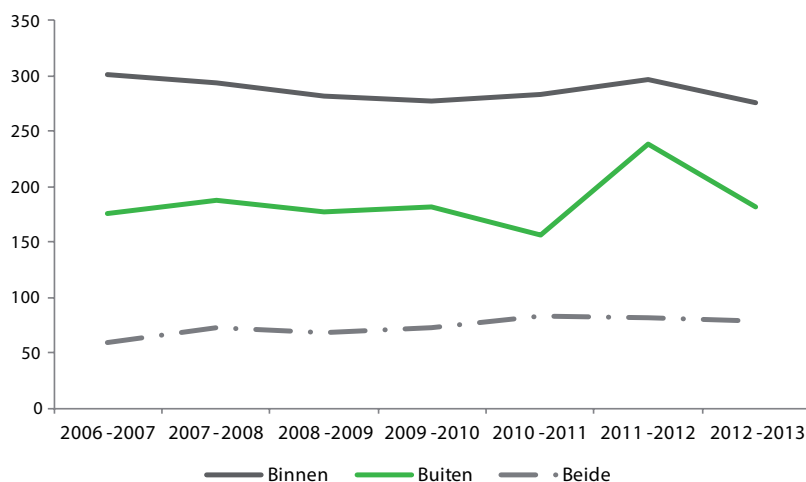
Figuur 4.2 – Aantal incidentsoorten in het betaald voetbal per type (periode 2006-2013)



Incidentsoorten op het gebied van vuurwerk en incidentsoorten in de categorie anders³ komen het meest voor, zo is te zien in figuur 4.2. Deze incidentsoorten beslaan beiden gemiddeld een kwart van het totale aantal incidentsoorten per jaar. Het aantal geregistreerde spreekkoren vertoont vanaf het seizoen 2007-2008 een dalende lijn. Dit geldt eveneens voor incidenten binnen de incidentsoort vernieling. Een uitzondering hierop vormt het seizoen 2011-2012, waarin het aantal incidenten binnen deze incidentsoort stijgt. Het aantal geregistreerde geweldsincidentsoorten (vechtpartij, bedreiging en mishandeling) daalt vanaf het seizoen 2006-2007 tot en met 2010-2011. Daarna stijgt het aantal incidentsoorten in deze categorieën in 2011-2012. In vergelijking met het seizoen 2006-2007 ligt het aantal geregistreerde geweldsincidenten in het seizoen 2012-2013 lager. De meest opvallende toename binnen de diverse incidentsoorten is de stijging van het aantal registraties over het 'gooien van voorwerpen'. Deze stijging zet in vanaf het seizoen 2009-2010.⁴

Naast de incidentsoorten is het eveneens interessant om na te gaan of er een ontwikkeling te schetsen is over de locatie waar de incidenten rondom het voetbal plaatsvinden. Deze kunnen zowel in het stadion of daarbuiten plaatsvinden. In figuur 4.3 staat het aantal incidentsoorten per seizoen en locatie weergegeven.

Figuur 4.3 – Aantal incidentsoorten binnen en buiten het stadion (periode 2006-2013)



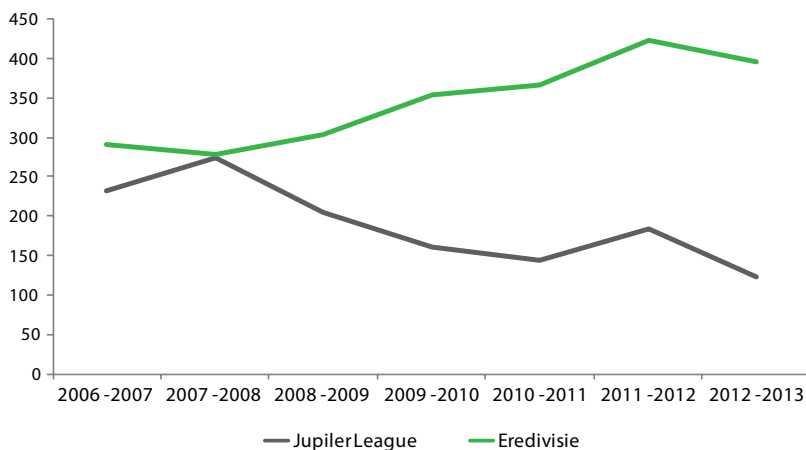
3. Binnen deze categorie vallen overtredingen als het overtreden van de APV.

4. Mogelijk is dit (ten dele) een registratie-effect, daar het 'gooien van voorwerpen' sinds het seizoen 2009-2010 geregistreerd wordt.

In figuur 4.3 is te zien dat de meeste incidenten binnen het stadion plaatsvinden en dat het aantal vanaf seizoen 2006-2007 tot seizoen 2009-2010 afneemt, waarna er tot seizoen 2011-2012 weer een lichte stijging te zien is. In seizoen 2012-2013 daalt het aantal incidentsoorten in het stadion weer. Het aantal incidentsoorten buiten het stadion is lager dan het aantal incidentsoorten binnen het stadion en laat een grilliger verloop zien. In seizoen 2011-2012 vindt een hoog aantal incidentsoorten buiten het stadion plaats, met name ten opzichte van seizoenen 2010-2011 dat juist een laag aantal incidenten buiten het stadion kent. Het aantal incidentsoorten dat zowel binnen als buiten het stadion plaatsvindt, is relatief stabiel over de zeven geschetste seizoenen. Nadere analyse van de locatie van incidentsoorten per divisie in de zeven onderzochte seizoenen levert alleen op dat incidenten die zowel binnen als buiten het stadion plaatsvinden met name binnen de Eredivisie voorkomen.⁵

Het totaal aantal incidentsoorten is eveneens uitgesplitst naar de Jupiler League en Eredivisie. Dit is weergegeven in figuur 4.4. Hieruit blijkt allereerst dat er in de Eredivisie meer incidentsoorten voorkomen dan in de Jupiler League. Verder is te zien dat de twee divisies een tegenstrijdige trendlijn laten zien, waarbij het aantal incidentsoorten in de Jupiler League vanaf het seizoen 2007-2008 verhoudingsgewijs daalt en het aantal incidentsoorten in de Eredivisie verhoudingsgewijs toeneemt.

Figuur 4.4 – Aantal geregistreerde incidentsoorten per divisie (periode 2006-2013)



5. Zie bijlage 10, tabel 4.

Wanneer een indeling wordt gemaakt naar BVO's in de Eredivisie, Jupiler League en BVO's die in de afgelopen seizoenen⁶ zowel in de Eredivisie als Jupiler League hebben gespeeld (mixed clubs), valt een aantal zaken op, zoals te zien is in tabel 4.1.⁷ Om de divisies onderling met elkaar te kunnen vergelijken, hebben we het aantal incidenten in een seizoen gerelateerd aan de toeschouwersaantallen.

Tabel 4.1 – Incidentsoorten per divisie (thuis spelende BVO's) per 1.000 toeschouwers (periode 2006–2013)

Divisie	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013
Eredivisie	0,7	0,7	0,7	0,8	0,9	1,2	1,2
Jupiler League	4,0	4,4	3,7	3,2	2,2	3,0	1,9
Mixed	3,0	3,0	2,4	2,0	2,7	2,1	2,2
Totaal	1,4	1,4	1,2	1,2	1,3	1,7	1,4

Allereerst is te zien dat er in de afgelopen seizoenen tussen de 1,2 en 1,7 incidentsoorten per 1.000 toeschouwers plaatsvinden in het gehele betaald voetbal. Tabel 4.1 laat ook zien dat het aantal incidenten per 1.000 toeschouwers in de Eredivisie (tussen de 0,7 en 1,2) lager ligt dan in de Jupiler League en bij de mixed BVO's.

Verder valt op dat het aantal incidentsoorten per 1.000 toeschouwers in de Eredivisie toeneemt, terwijl dit aantal bij clubs in de Jupiler League en mixed clubs over de afgelopen zeven seizoenen juist afneemt. Op basis van VVS is het niet mogelijk om daar een verklaring voor te geven.

Box 4.1 – Bepaling incidentsoorten per 1.000 toeschouwers

De incidentsoorten per BVO zijn gerelateerd aan het aantal incidentsoorten per 1.000 toeschouwers. Op deze manier kunnen schommelingen in bezoekersaantallen geen oorzaak zijn voor fluctuaties in het aantal incidentsoorten per seizoen. Daarnaast kunnen op deze manier clubs van diverse grootte met elkaar worden vergeleken. Eenzelfde indeling is gemaakt voor het bepalen van eenmalige overtreders en recidivisten per 1.000 toeschouwers. Wij zullen twee rekenvoorbeelden geven om de methode verder toe te lichten.

Bij FC Utrecht vinden in het seizoen 2012-2013 26 incidentsoorten plaats. Gemiddeld ko-

6. Omdat we voor overtreders beschikken over informatie over tien seizoenen hebben we de driedeling ook gebaseerd op tien seizoenen.

7. Mogelijk zijn registratie-effecten (ten dele) verantwoordelijk voor gevonden veranderingen over de tijd en verschillen tussen BVO's. Er kan worden gedacht aan de tijd die genomen wordt voor het registreren en/of de prioriteit die daaraan gegeven wordt.

men er per thuiswedstrijd in dat seizoen 17.513 toeschouwers kijken. Wanneer het aantal incidentsoorten wordt gedeeld door het gemiddelde aantal toeschouwers is het aantal incidenten per toeschouwer bepaald. Vermenigvuldigd met 1.000 is dat een gemiddelde van 1,5 incidentsoorten per 1.000 toeschouwers.

Bij FC Dordrecht vinden in het seizoen 2012-2013 6 incidenten plaats. Gemiddeld zijn er dat seizoen 2.308 toeschouwers bij een thuiswedstrijd. Het aantal incidenten gedeeld door het gemiddelde aantal toeschouwers per thuiswedstrijd en vermenigvuldigd met 1.000 leidt tot een gemiddelde van 2,6 incidentsoorten per 1.000 toeschouwers.

Het aantal incidentsoorten per BVO is over het algemeen stabiel.⁸ Een aantal BVO's laat in de onderzochte zeven seizoenen een stijging van het aantal incidentsoorten per 1.000 toeschouwers zien (Almere City FC, Heracles Almelo en Vitesse). Daarnaast daalt bij een aantal BVO's het aantal incidentsoorten per 1.000 toeschouwers (ADO Den Haag en Go Ahead Eagles). Verder kent een aantal BVO's in een seizoen een eenmalige piek (FC Volendam, PSV, MVV Maastricht). Voor de meeste van deze laatste BVO's geldt dat het in deze jaren gaat om een piek van incidentsoorten op het gebied van mishandeling, vernielingen of vuurwerk.

4.1.2 Incidenten naar zwaarte

Om meer te kunnen zeggen over de zwaarte van incidenten die plaatsvinden rondom het voetbal zijn deze gecategoriseerd en onderverdeeld in lichte, middelzware en zware incidenten.⁹ Gemiddeld valt ruim de helft van de incidenten (54%) over de afgelopen tien seizoenen in de categorie middelzwaar. Ook valt een groot deel van de incidenten (44%) in de categorie licht. Bij licht en middelzwaar gaat het met name om incidenten als overtredingen van de APV, belediging, baldadigheid, openlijke geweldpleging en niet-voldoen aan een ambtelijk bevel. Slechts twee procent van de incidenten is te typeren als zwaar. Over de seizoenen heen laat het verloop van de incidenten naar zwaarte – op de zware incidenten na – een vrij grillig verloop zien, zo blijkt uit figuur 4.5.

8. Zie bijlage 10, tabel 6.

9. Zie box 1.3 en bijlage 6.

Figuur 4.5 – Aantal incidenten naar ernst in het betaald voetbal (periode 2003–2013)



Een nadere analyse waarbij gekeken is naar type club (Eredivisie, Jupiler League of mixed) laat zien dat de ontwikkeling van de incidenten naar ernst bij de Eredivisie BVO's gelijk loopt aan de algemene ontwikkeling zoals te zien is in figuur 4.5.¹⁰ Bij de Jupiler League BVO's is het aandeel lichte incidenten het grootst; gemiddeld gaat het om de helft van het totaal aantal incidenten. Bij de mixed BVO's is het aandeel middelzware incidenten groter dan gemiddeld (62%). De ontwikkeling van lichte en middelzware incidenten verloopt bij zowel de Eredivisie BVO's als de Jupiler League BVO's grillig. Enkel bij de mixed BVO's vertoont de ontwikkeling van de lichte, middelzware en zware incidenten een vrij stabiel verloop.

Wanneer we kijken naar de verschillende clubs valt een aantal dingen op. Almere City FC, SBV Excelsior, VVV-Venlo, AGOVV, FC Groningen en SC Veendam zijn clubs waar relatief veel lichte incidenten plaatsvinden.¹¹ Bij NAC Breda, PEC Zwolle, Cambuur Leeuwarden, De Graafschap en FC Den Bosch vinden relatief veel middelzware delicten plaats. Bij Ajax, FC Twente en Heracles Almelo vinden relatief veel zware delicten plaats.

10. Zie bijlage 10, tabellen 7 en 8.

11. AGOVV en SC Veendam zijn momenteel niet meer actief in het betaald voetbal.

Box 4.2 – Kanttekening bij de indeling naar zwaarte

Met de indeling naar zwaarte proberen we meer duiding te geven aan de incidenten binnen het voetbal. Desondanks is dit moeilijk te realiseren in verband met de registratiewijze van incidenten. De knelpunten rondom de registratie willen we inzichtelijk maken aan de hand van een voorbeeld, een incident met vuurwerk. Wanneer een supporter in het stadion wordt aangehouden met een fakkel in zijn hand, wordt deze overtreding weggeschreven als het in bezit/voorhanden hebben van vuurwerk. Wanneer twintig supporters meerdere fakkels en knalvuurwerk voorhanden hebben, wordt dit eveneens weggeschreven als het in bezit/voorhanden hebben van vuurwerk. Vanzelfsprekend is een fakkel bij één supporter qua impact minder ernstig dan een groep supporters met vuurwerk. Een dergelijke nuancering kan niet worden meegenomen in de bepaalde indeling naar zwaarte, omdat vanuit de registraties niet altijd duidelijk is hoeveel personen betrokken zijn bij een incident en wat de intensiteit van het incident is. Daarnaast blijkt ook niet uit de registraties wat eventuele gevolgen en schade van het incident zijn geweest of hadden kunnen zijn, terwijl deze de ernst van een incident aanzienlijk kunnen beïnvloeden. Zo leidde het afsteken van vuurwerk bij een wedstrijd tussen FC Twente en FC Utrecht tot een grote vechtpartij tussen supporters. Voor de duiding van de ernst van incidenten zou het beter zijn wanneer factoren als de context, omvang, gevaarstelling, extra inzet van stewards en politie, schade, geweld tegen functionarissen en gevolgen voor het imago van de voetbal ook meegenomen worden in de registratie van incidenten. Dergelijke informatie is van essentieel belang voor de monitoring en aanpak. Zoals gezegd, beschikken we nu niet over deze informatie. Het CIV en de KNVB zijn momenteel bezig met de ontwikkeling van een nieuw incidentenregistratiesysteem. Wij adviseren hen bovenstaande nuancering mogelijk te maken in het nieuwe systeem, zodat incidenten in de toekomst beter geduid kunnen worden. Dit is vanzelfsprekend niet alleen van belang voor de registratie, maar ook voor de aanpak.

4.1.3 Overtreders

Naast het aantal incidentsoorten per seizoen per BVO kan op basis van de data van het CIV ook een analyse worden gemaakt van het aantal aangehouden overtreders per seizoen per BVO.¹² Uit tabel 4.2 blijkt dat het absolute aantal overtreders toeneemt tot en met seizoen 2008-2009. Daarna neemt het aantal overtreders af. In de analyse is een onderscheid gemaakt tussen eenmalige overtreders en recidivisten. Met name het aantal recidivisten daalt in vergelijking met het aantal eenmalige overtreders. Opvallend is dat het aantal incidenten in de onderzoeksperiode, zoals

12. We beschikken voor deze analyses over informatie uit tien seizoenen.

eerder geschetst, vrij stabiel blijft, maar het aandeel van eenmalige overtredders sterk toeneemt ten opzichte van het aandeel recidivisten.

Tabel 4.2 – Aantal en percentage overtredders per seizoen naar type (2003–2013)¹³

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013
Eenmalige overtredders	149 89%	223 86%	461 92%	368 96%	562 96%	913 95%	613 97%	540 98%	_*	-
Recidivisten	18 11%	37 14%	42 8%	17 4%	22 4%	50 5%	20 3%	13 2%	26	10
Totaal	167	260	503	385	584	963	633	553	-	-

* = Het aantal eenmalig geregistreeerde overtredders uit 2012 staat wellicht aan het begin van zijn carrière. Daarom presenteren we van deze overtredders enkel de data tot en met het seizoen 2010–2011. Dit geldt ook voor de overige analyses die zijn uitgevoerd voor eenmalig geregistreeerde overtredders.

Om meer te kunnen zeggen over het aantal eenmalige overtredders en recidivisten per BVO, is een verdiepende analyse uitgevoerd. Binnen deze analyse is gekeken naar het aantal eenmalige overtredders en recidivisten per 1.000 toeschouwers per BVO. Uit tabel 4.3 blijkt dat het aantal eenmalige overtredders en recidivisten per divisie verschilt. Het aantal eenmalige overtredders en recidivisten per 1.000 toeschouwers ligt bij Eredivisie BVO's lager dan bij Jupiler League en mixed BVO's.

Tabel 4.3 – Gemiddeld aantal eenmalige overtredders en recidivisten per 1.000 toeschouwers per divisie (periode 2003–2013)¹⁴

	Eenmalige overtredders	Recidivisten
Gemiddelde Eredivisieclubs	6,2	1,5
Gemiddelde Jupiler League clubs	11,6	3,4
Gemiddelde mixed clubs	8,2	2,5
Totaal	8,0	2,0

Nadere analyse¹⁵ laat zien dat een aantal BVO's opvallend meer eenmalige overtredders per 1.000 toeschouwers heeft dan andere. Voorbeelden van BVO's die relatief hoog scoren, zijn Almere City FC, FC Oss, Go Ahead Eagles en MVV Maastricht.

13. Hierbij moet de kanttekening worden geplaatst dat recidivisten die in verschillende seizoenen recidiveren, niet als dusdanig zijn meegenomen. Het gaat enkel om het aantal recidivisten binnen een seizoen.

14. Het aantal overtredders per 1.000 toeschouwers is bepaald op basis van het gemiddelde aantal bezoekers per thuiswedstrijd, per BVO en per seizoen.

15. Zie bijlage 10, tabel 9.

Verder heeft een aantal clubs, waaronder RBC Roosendaal¹⁶ en SC Heerenveen, een laag aantal eenmalige overtredders per 1.000 toeschouwers. Wanneer wordt gekeken naar het aantal recidivisten per 1.000 toeschouwers valt eveneens een aantal BVO's in positieve en negatieve zin op. Het aantal recidivisten per 1.000 toeschouwers bij FC Den Bosch, Go Ahead Eagles, HFC Haarlem¹⁷ en SC Cambuur ligt hoog in vergelijking met andere BVO's. Daarnaast is bij een aantal BVO's, zoals bij AGOVV, SBV Excelsior, FC Eindhoven, RBC Roosendaal en SC Veendam, geen sprake van recidivisten.¹⁸

4.2 Stadionverboden

In deze paragraaf bespreken we de ontwikkeling van civielrechtelijke, landelijke stadionverboden die de KNVB heeft opgelegd in de periode 2008-2013. De stadionverboden die door de club zelf worden opgelegd – ook wel aangeduid als lokale stadionverboden – blijven in deze paragraaf buiten beschouwing. De cijfers die in deze paragraaf worden gepresenteerd, zijn afkomstig van de KNVB. Uit deze cijfers blijkt niet waarvoor een stadionverbod is opgelegd.

De KNVB kan een civielrechtelijk stadionverbod aan supporters opleggen op basis van een melding van het Openbaar Ministerie (OM) of van een Betaald Voetbal Organisatie (BVO). De overtreding moet aan een aantal voorwaarden voldoen, wil de KNVB een stadionverbod opleggen.¹⁹ De eerste voorwaarde is dat de overtreding op de wedstrijddag is begaan. Daarnaast moet de overtreding in of in de directe omgeving van het stadion zijn begaan door iemand die in bezit is van een toegangsbewijs of seizoenskaart. De bevoegdheid tot het opleggen van landelijke stadionverboden is vastgelegd in de Standaardvoorwaarden van de KNVB.²⁰ Deze voorwaarden zijn van toepassing op alle (Seizoen) Club Cards en overige toegangsbewijzen in het betaald voetbal. Door de koop van een toegangsbewijs verbindt een supporter zich aan deze standaardvoorwaarden. De KNVB kan ook stadionverboden opleggen op basis van een volmacht die de BVO's aan de KNVB heeft gegeven. Stadionverboden op basis van een volmacht betreffen altijd incidenten die buiten het stadion hebben plaatsgevonden.

16. Deze club is momenteel niet meer actief in het betaald voetbal.

17. HFC Haarlem is momenteel niet meer actief in het betaald voetbal.

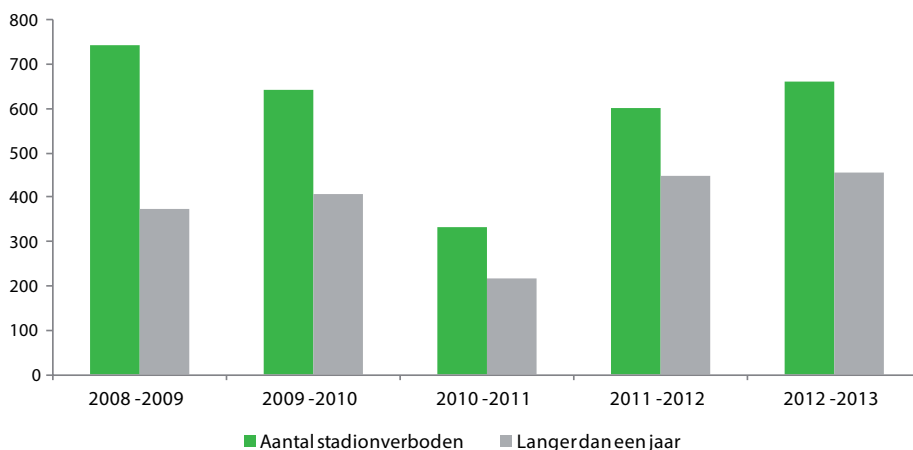
18. AGOVV en SC Veendam zijn momenteel niet meer actief in het betaald voetbal

19. Zie bijlage 11 voor de gehele lijst met gedragingen en het aantal maanden stadionverbod dat daarvoor staat.

20. KNVB, 2002.

In figuur 4.6 staat de ontwikkeling van het aantal opgelegde civielrechtelijke stadionverboden over de afgelopen vijf seizoenen weergegeven. Gemiddeld worden er per seizoen 596 stadionverboden opgelegd.²¹ De ontwikkeling laat een schommelende zien. Vanaf 2008-2009 daalt het aantal opgelegde stadionverboden, waarna dit weer stijgt na het seizoen 2010-2011. Het seizoen 2010-2011 vertoont een duidelijke dip. Een verklaring voor deze lage aantallen kan op basis van de beschikbare gegevens niet gegeven worden. Uit nadere analyse blijkt dat tussen de 50 en 75 procent van de jaarlijks opgelegde stadionverboden langer dan een jaar is. Dit is een indicatie voor het opleggen van stadionverboden voor ernstiger incidenten, want hoe zwaarder een overtreding hoe hoger het stadionverbod.

Figuur 4.6 – Aantal opgelegde civiele stadionverboden (periode 2008-2013)



Uit een analyse van de oorsprong van het opgelegde stadionverbod blijkt dat het in het leeuwendeel van de stadionverboden gaat om een OM-melding. Het percentage stadionverboden op basis van een clubmelding neemt af vanaf het seizoen 2010-2011. Een verdere analyse toont dat het in het seizoen 2012-2013 om ruim driekwart van de gevallen om OM-meldingen gaat. De belangrijkste reden voor het opleggen van een stadionverbod is een overtreding van de standaardvoorwaarden, zo blijkt. Afhankelijk van het seizoen is dit in 58 tot 89 procent van de gevallen de reden van oplegging, in de andere gevallen gaat het om een stadionverbod op basis van een volmacht. Dit betreft dus overtredingen buiten het stadion. Het staat supporters vrij om bezwaar aan te tekenen tegen een opgelegd stadionverbod bij de commissie stadionverboden van de KNVB. In de afgelopen vier seizoenen gaat een derde van de personen die een stadionverbod opgelegd hebben gekregen

21. De gehanteerde cijfers voor deze paragraaf zijn weergegeven in bijlage 12.

hiertegen in bezwaar. Ter illustratie: van de 223 bezwaarschriften in het seizoen 2012-2013 bleven er 137 gehandhaafd (61%). Vier supporters nemen deel aan de vrijwillige meldingsovereenkomst.²² Uit de cijfers blijkt dat in de seizoenen 2009-2010 en 2010-2011 meer stadionverboden (90 en 94%) gehandhaafd werden door de commissie dan in de overige seizoenen.²³

4.3 Vooronderzoeken door de aanklager van de KNVB

Naast de stadionverboden hebben we van de KNVB ook een overzicht ontvangen en geanalyseerd van alle vooronderzoeken die de aanklager van de KNVB heeft uitgevoerd in de seizoenen 2004-2005 tot en met 2012-2013.²⁴ De aanklager van de KNVB start een vooronderzoek wanneer incidenten hebben plaatsgevonden rondom een voetbalwedstrijd. De aanklager voert alleen onderzoeken uit naar incidenten die in het stadion tijdens de wedstrijd plaatsvinden. Een onderzoek naar een incident kan worden gestart op basis van de incidentenformulieren die door veiligheidscoördinatoren van beide clubs ingevuld zijn, informatie vanuit de media, rapportages van de arbitrage en rapportages van KNVB-auditoren. Op basis van een vooronderzoek van de aanklager wordt bepaald of een club een sanctie opgelegd krijgt.

Op basis van de cijfers blijkt dat de aanklager in de afgelopen negen seizoenen gemiddeld per seizoen bijna 60 keer een vooronderzoek heeft uitgevoerd. In de Eredivisie zijn dit er gemiddeld 29 en in de Jupiler League 18. In figuur 4.7 is het aantal vooronderzoeken per seizoen en per divisie inzichtelijk gemaakt. Het blijkt dat het aantal vooronderzoeken dat de aanklager betaald voetbal uitvoert, tot het seizoen 2008-2009 toeneemt en piekt op het aantal van 74 in het seizoen 2008-2009. Daarna neemt het aantal vooronderzoeken gestaag af. Met name een daling in het aantal vooronderzoeken bij de Eredivisie en de mixed clubs is hiervoor verantwoordelijk.

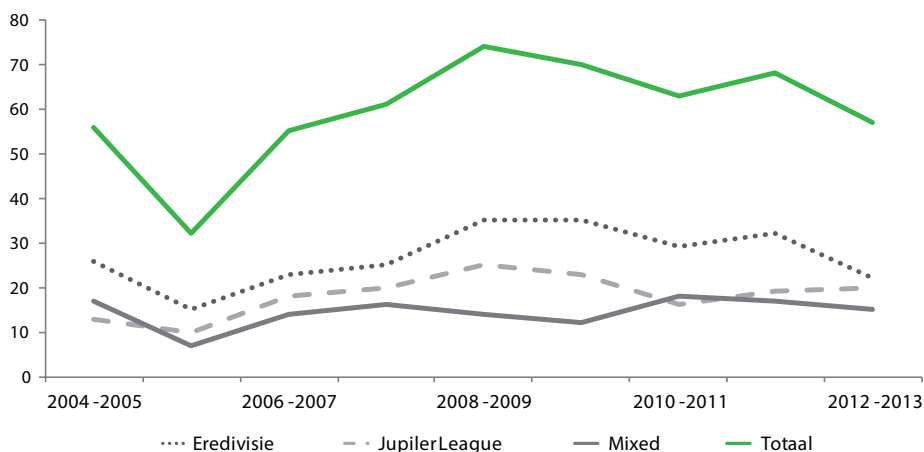
Uit een nadere analyse van het aantal vooronderzoeken in de afgelopen negen seizoenen per BVO blijkt dat het aantal vooronderzoeken dat de aanklager betaald voetbal is gestart, sterk varieert per club. Bij een aantal clubs hebben aanzienlijk meer incidenten plaatsgevonden waarnaar een vooronderzoek gestart is dan bij andere clubs. Clubs met 25 of meer vooronderzoeken in de afgelopen negen seizoenen zijn: FC Utrecht (36), Ajax (35), Willem II (33), FC Twente (29), ADO Den Haag (29), Feyenoord (27), NAC Breda (25) en PEC Zwolle (25).

22. Een supporter, die van de KNVB een landelijk stadionverbod heeft gekregen van minimaal twaalf maanden, kan ervoor kiezen om een zogenaamde meldingsverplichting aan te gaan met de KNVB. Dat betekent dat de supporter zich op wedstrijddagen ten tijde van elke wedstrijd van zijn/haar club meldt bij het politiebureau.

23. Een verklaring hiervoor is lastig te geven.

24. De gehanteerde cijfers voor deze paragraaf zijn weergegeven in bijlage 13.

Figuur 4.7 – Aantal vooronderzoek naar divisie (periode 2004-2013)



Naast de aantallen vooronderzoeken is er ook iets te zeggen over het soort incidenten naar aanleiding waarvan een vooronderzoek is gestart. Hierbij moet worden opgemerkt dat onder de incidentengroepen diverse gedragingen kunnen vallen en dat deze ook kunnen variëren in ernst. Het afsteken van vuurwerk kan bijvoorbeeld het afsteken van één fakkel omvatten, maar het kan ook gaan om het afsteken van tien fakkel. Daarnaast kan geweld een vechtpartij tussen twee personen omvatten, maar ook een grote vechtpartij tussen supportersgroepen. Het is op basis van de tot onze beschikking staande gegevens niet mogelijk dit onderscheid te maken. De gepresenteerde cijfers zijn bedoeld om een indruk te geven van de incidentcategorieën waarnaar de aanklager van de KNVB onderzoek doet. Op basis van de analyse valt een aantal zaken op:

- In de afgelopen negen seizoenen zijn met name het afsteken van vuurwerk, het gooien van voorwerpen/vloeistoffen en spreekkoren voor de aanklager redenen om een onderzoek te starten;
- Het aantal vooronderzoeken naar het afsteken van vuurwerk is vanaf 2010-2011 gestegen ten opzichte van de jaren ervoor;
- Het aantal vooronderzoeken naar het gooien van voorwerpen of vloeistoffen neemt sinds 2008-2009 af;²⁵
- Het aantal vooronderzoeken naar spreekkoren lijkt sinds 2009-2010 licht af te nemen.

25. Dit is opvallend, omdat eerder bleek dat dit type incidenten juist toeneemt.

Uitgesplitst naar de diverse divisies valt op dat vooronderzoek met betrekking tot Eredivisieclubs met name gericht is op het afsteken van vuurwerk, vernielingen en spreekkoren. Bij de Jupiler League en mixed clubs gaat het met name om onderzoeken gericht op het gooien van voorwerpen, spreekkoren en afsteken van vuurwerk. Voor beide divisies geldt dit zowel voor de zelfstandige gedragingen als in combinatie met andere gedragingen.

Naar aanleiding van een vooronderzoek door de aanklager betaald voetbal zijn er verschillende mogelijkheden. De aanklager kan de club een schikking aanbieden. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat er een wedstrijd zonder uitpubliek gespeeld wordt, er een boete wordt opgelegd of dat de BVO een plan van aanpak dient te schrijven om dergelijke incidenten in de toekomst te voorkomen. Wanneer de club de schikking accepteert, is de zaak afgerond. Wanneer de club de schikking niet accepteert, wordt de zaak voorgelegd aan de tuchtrechter.

Daarnaast kan de aanklager beslissen tot een sepot. Voor alle sepotbeslissingen geldt dat deze niet zozeer te maken hebben met de ernst van het feit, maar vooral met de inspanningen van de BVO om incidenten te voorkomen en voor een incident verantwoordelijke personen achteraf te bestraffen. Wanneer een club in de ogen van de KNVB al het mogelijke heeft gedaan om een incident te voorkomen of de betreffende overtredders adequaat heeft bestraft, kan de aanklager besluiten tot een sepot.

Uit nadere analyse blijkt dat een meerderheid van de vooronderzoeken afgedaan wordt met een sepot. Over de afgelopen negen seizoenen is dit namelijk 66 procent. Verdiepende analyse van de sepots laat zien dat de belangrijkste reden voor het seponeren is dat de betreffende club in de ogen van de aanklager voldoende heeft gedaan aan het voorkomen en/of het bestraffen.

In ongeveer een kwart van de zaken is een schikking voorgesteld door de aanklager en geaccepteerd door de club. In een groot aantal gevallen gaat het hierbij om een (voorwaardelijke) geldboete die de club opgelegd krijgt. Tot slot is in negen procent van de zaken ($n=47$) in de afgelopen negen seizoenen een schikking niet geaccepteerd en is de zaak doorgestuurd naar de tuchtrechter.

De ontwikkeling van de diverse afdoeningen is in de afgelopen negen seizoenen vrij stabiel. De onderlinge verhoudingen tussen de diverse afdoeningen zijn eveneens niet veranderd in de onderzochte negen seizoenen. Ook blijkt dat de aanklager geen wezenlijk andere manier van afdoening heeft per divisie.

4.4 Resumé

In dit hoofdstuk is op basis van cijfers van het CIV en de KNVB een beeld gegeven van het type en aantal incidenten rondom het betaald voetbal, overtreders en de wijze van afdoening. De analyses leveren een beeld op van de aard, omvang en ernst van de problematiek en daarnaast ontstaat er zicht op de ontwikkeling van de veiligheidsproblematiek rondom het voetbal in de afgelopen tien seizoenen.

De cijfers laten zien dat het aantal incidentensoorten²⁶ per seizoen vrij stabiel is, waarbij wel moet worden opgemerkt dat deze seizoenscijfers relatief makkelijk beïnvloed kunnen worden door het plaatsvinden of juist achterwege blijven van een aantal grotere incidenten. In totaal worden per seizoen gemiddeld 546 incidentensoorten geregistreerd. Qua ernst zijn deze in iets meer dan de helft (54%) van de gevallen als middelzwaar te typeren en in meer dan vier op de tien gevallen (44%) als licht. Twee procent van de incidentensoorten geldt als zwaar. In absolute aantallen ligt het aantal geregistreerde incidenten hoger in de Eredivisie en is sprake van een stijgende trend in vergelijking met de Jupiler League. Relatief – per 1.000 toeschouwers – ligt het aantal incidenten in de Jupiler League juist hoger dan in de Eredivisie.

Het grootste deel van de overtreders geldt als eenmalige overtreder. Hoewel het aantal incidenten redelijk stabiel blijft, neemt het aandeel dat eenmalige overtreders hierin hebben toe. Absoluut kent de Eredivisie de meeste overtreders, maar verhoudingsgewijs (per 1.000 toeschouwers) ligt dit aantal hoger bij BVO's die in de Jupiler League spelen en bij mixed clubs. Over de afgelopen vijf seizoenen legt de KNVB gemiddeld 596 stadionverboden op, waarvan minimaal de helft – maar in sommige seizoenen tot 75 procent – voor de duur van minimaal een jaar. Tevens zijn over deze periode per seizoen gemiddeld 60 vooronderzoeken gestart door de aanklager van de KNVB, met name vanwege het afsteken van vuurwerk, het gooien van voorwerpen/vloeistoffen en spreekkoren. In de meerderheid van de gevallen leidt dit niet tot een sanctie, daar de betreffende BVO naar redelijkheid maatregelen heeft genomen om een incident te voorkomen en/of in ogen van de aanklager voldoende voortvarend heeft opgetreden bij het bestraffen van de verantwoordelijke supporters.

26. Het CIV spreekt binnen de registratie over incidentensoorten. Onder één incidentsoort kunnen meerdere incidenten en/of meerdere overtreders vallen. Vanwege de ongebruikelijkheid van de term, hanteren we soms ook de term incident.

5 Onderzoeksvragen beantwoord

In dit hoofdstuk komen de antwoorden op de onderzoeksvragen aan bod. Het onderzoek bestaat uit drie deelonderzoeken met elk hun eigen deelvragen. Het eerste onderdeel heeft betrekking op de doelen en werking van maatregelen volgens experts en betrokken partijen. Het tweede onderdeel betreft analyses van cijfermatige data en het derde onderdeel gaat in op de uitwerking van de maatregelen op supporters en handvatten voor de toekomst. We beschrijven de antwoorden op de onderzoeksvragen per onderdeel. De conclusies die getrokken kunnen worden op basis van alle geraadpleegde bronnen in de vorm van een onderzoekssynthese staan centraal in het laatste hoofdstuk van dit onderzoeksrapport.

5.1 Doelen en werking volgens experts en betrokken partijen

Dit deelonderzoek bestaat uit drie hoofdvragen. Deze hoofdvragen richten zich op het doel van de maatregelen en de mechanismen die daaraan kunnen bijdragen, de mate waarin deze mechanismen dit volgens experts van betrokken partijen doen en de neveneffecten van deze maatregelen. Hieronder komen de antwoorden op de hoofd- en eventuele deelvragen aan bod.

1. *Wat is precies beoogd met de maatregelen voor het bestrijden van voetbalgerelateerd geweld en overlast en via welke mechanismen zouden deze maatregelen moeten bijdragen aan het bereiken van deze doelen?*

Op basis van documentstudie en het raadplegen van experts zijn op geaggregeerd¹ niveau 64 maatregelen geïdentificeerd die ingezet kunnen worden om voetbalge-relateerde overlast en geweld te bestrijden. Deze 64 maatregelen zijn in te delen in acht clusters (zie tabel 5.1).

Tabel 5.1 – Overzicht van maatregelenclusters en aantal maatregelen

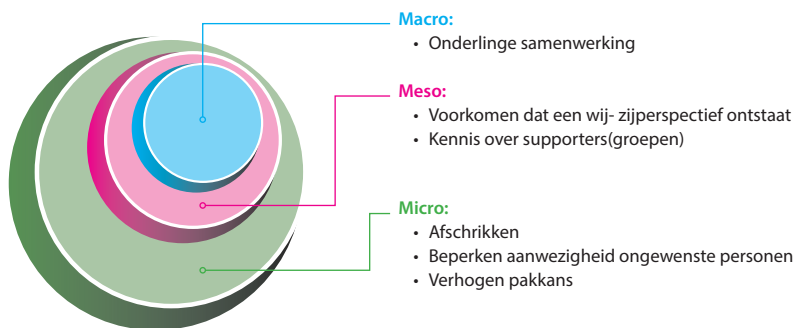
Cluster	Aantal maatregelen
Vervoer	2
Toegang stadion	5
Fysieke infrastructuur stadion en nabije omgeving	4
Service	3
Toezicht	9
Overleg	7
Doelgroepen en individuen	19
Beleidsmaatregelen (interventies en sancties, wet- en regelgeving)	15
Totaal	64

De maatregelen binnen deze clusters richten zich achtereenvolgens op de wijze waarop uit- en thuis supporters richting en van het stadion reizen en het stadion binnentreden, voor deze supporters zicht- of merkbare aanpassingen aan het stadion, hun bejegening, de aanpak van risicosupporters of -groepen en het maken van afspraken tussen partijen onderling. Op zeer globaal niveau hebben de genomen maatregelen tot doel voetbalgerelateerde incidenten tot een minimum te beperken en de beheersbaarheid van de openbare orde rondom een wedstrijd te verbeteren.

Om supportersgeweld en -overlast te verklaren, is gebruikgemaakt van het levensloopcriminologische perspectief. Het uitgangspunt hierbij is dat er verschillende typen overtredders te onderscheiden zijn, waarbij (ten dele) sprake is van verschillende achterliggende oorzaken. Per type overtreder is vervolgens bekeken welke theoretische principes een rol kunnen spelen bij regelovertredend gedrag. De rationele keuze-, gelegenheids- en preventie-/afschrikkingtheorie zijn naast groepsdynamische theorieën in het totale theoretische kader opgenomen. Op basis van dit theoretische kader zijn zes verschillende mechanismen onderscheiden die kunnen bijdragen aan de doelstelling om supportersgeweld en -overlast tegen te gaan. Het gaat om mechanismen op micro-, meso- en macroniveau (zie figuur 5.1) In bijlage 14 is een verantwoording van deze indeling opgenomen.

1. Hiermee bedoelen we dat binnen de uitvoering van een maatregel meerdere varianten mogelijk zijn, bv. 1-op-1, 1-op-2 en 1-op-4 kaartverkoop. Zie bijlage 4 voor een overzicht van alle maatregelen.

Figuur 5.1 – Overzicht van mechanismen om doelen te bereiken op macro-, meso- en microniveau



2. *In hoeverre dragen de werkzame mechanismen in de voetbalmaatregelen volgens experts (van betrokken partijen zoals betaald voetbalorganisaties (BVO), gemeente, Koninklijke Nederlandse Voetbalbond (KNVB), Openbaar Ministerie (OM) en politie) bij aan het bereiken van de gestelde doelen?*

Experts zijn in onderhavig onderzoek op verschillende manieren bevraagd. Ten eerste is een survey uitgezet onder professionals van BVO's, gemeenten, OM en politie met de vraag een top-5 van relevante en overbodige maatregelen te benoemen als het gaat om het beheersen van de openbare orde rondom voetbalwedstrijden. In totaal zijn 42 ingevulde vragenlijsten retour ontvangen. Met name medewerkers van gemeenten, BVO's en de politie hebben gereageerd. Ten tweede zijn focusgroepen met de vier hierboven genoemde partijen gehouden in twee Nederlandse gemeenten, te weten Eindhoven² en Rotterdam, en zijn andere professionals (onderzoek en beleid) rondom het voetbal geïnterviewd. We bespreken de bevindingen van beide onderzoeksactiviteiten in de volgende alinea's.

Uit de survey blijkt dat maatregelen uit de clusters 'toezicht' en 'doelgroep en individuen' het meest genoemd worden door professionals. Zeven van de in totaal elf maatregelen die minimaal zeven maal als relevant benoemd worden, vallen in één van beide clusters. Om meer zicht te krijgen op de mechanismen waaraan zij het meest belang hechten, zijn de antwoorden van de respondenten op individueel maatregelniveau gekoppeld aan de daarbij behorende mechanismen.³ Uit de daarop volgende analyse blijkt dat professionals met name waarde hechten aan mechanismen op microniveau, ofwel: het beperken van de aanwezigheid van ongewenste personen, het verhogen van de pakkans en (in mindere mate) het mechanisme 'afschrikken'. Dit betekent overigens nadrukkelijk niet dat mechanismen op

2. In Eindhoven is ook een vertegenwoordiger van de supportersvereniging aanwezig geweest.

3. Zie bijlage 14, tabel 2.

mesoniveau niet relevant worden geacht.⁴ De achtergrond van de combimaatregel, die genoemd wordt als meest relevante maatregel om de openbare orde te kunnen beheersen, ligt bijvoorbeeld in het mechanisme ‘voorkomen dat een wij- zijperspectief ontstaat’ en er wordt eveneens waarde gehecht aan het mechanisme ‘kennis over supporters(groepen)’. Wel zijn professionals kritisch over de maatregel ‘bestuurlijke ophouding’. Deze wordt volgens hen (vrijwel) nooit gebruikt en heeft in die zin geen meerwaarde.

Uit de vragenlijst die onder professionals verspreid is, blijken maatregelen gericht op service en gastvrijheid niet binnen de top-11 van relevante, maar ook niet in de top-11 van overbodige, maatregelen te staan. In de groepsinterviews met professionals blijkt dat aan deze aspecten wel degelijk ook een sterk belang wordt gehecht. Wanneer men gedwongen wordt te kiezen, zoals in de vragenlijst het geval is, lijken veiligheidsmaatregelen echter te prevaleren boven maatregelen die gericht zijn op service en gastvrijheid (‘voorkomen dat een wij- zijperspectief ontstaat’).

Samenvattend, concluderen we derhalve dat professionals zowel waarde hechten aan proactief en preventief⁵ optreden in de vorm van gastvrijheid, service en het beperken van de risico’s op openbare orde problemen als aan het gericht aanpakken van personen die de regels overtreden.

Ter verdieping van de survey is bekeken in welke mate maatregelen recidivisme van notoire ordeverstoorders effectief tegenaan, in hoeverre maatregelen geschikt geacht worden voor het bestrijden van overlast door gelegenheidsordeverstoorders en in hoeverre deze maatregelen kunnen ingrijpen op een plezierige beleving van een voetbalwedstrijd door andere supporters. We bespreken deze onderwerpen puntsgewijs op basis van de met professionals vanuit onderzoek en praktijk gehouden interviews. Tot slot komt aan bod of de bij het voetbal betrokken partijen verschillen in hun inschatting van de mate waarin maatregelen tegemoet komen aan hun doelen en zo ja, op welke onderdelen dit het geval is en hoe dit kan worden verklaard.

-
4. Vanuit het theoretische kader richten we ons op daders en dadergroepen. Maatregelen binnen het op macroniveau geïdentificeerde werkzame mechanisme hebben hierop vrijwel geen betrekking.
 5. Zowel in het geval van preventieve en proactieve maatregelen gaat het om acties die worden ondernomen om een gebeurtenis te voorkomen. Initiatieven om de huidige omstandigheden te verbeteren, gelden als proactieve maatregelen. Preventieve maatregelen anticiperen op risico’s en kunnen worden ingezet wanneer problemen (dreigen te) ontstaan.

Voorkomen van recidive van notoire ordeverstoorders

Ter voorkoming van recidive⁶ van notoire ordeverstoorders bestaan twee mogelijke scenario's. Ten eerste kan worden getracht te voorkomen dat deze personen zich in het stadion begeven, wat bijvoorbeeld kan worden afgedwongen met een stadion- of stadionomgevingsverbod of een meldplicht. Indien het opleggen van een dergelijke maatregel niet tot de mogelijkheden behoort, zal via proactieve en preventieve maatregelen moeten worden getracht recidive van notoire ordeverstoorders te voorkomen. Te denken valt dan aan foullering, de inzet van fancoaches en supporterscoördinatoren en supportersscheiding.

Repressieve maatregelen, zoals een stadionverbod en meldplicht⁷, sluiten met name aan bij de op microniveau geïdentificeerde mechanismen. Dergelijke maatregelen zijn volgens respondenten ten dele geschikt om recidive van notoire ordeverstoorders te voorkomen. De impact van deze maatregel op supporters is groot en kan – indien zij besluiten om wedstrijden van andere clubs te bezoeken – bijdragen aan rustiger gedrag c.q. gedragsverandering.

Tegelijkertijd constateren professionals dat deze maatregelen op dit moment nog onvoldoende uit de verf komen. Dit is ten eerste een gevolg van het feit dat de dossiervorming – beschikbare relevante informatie over regelovertrekend gedrag die als basis kan dienen voor het opleggen van sancties – onvoldoende is. Een tweede verklaring is volgens professionals dat de prioriteitsstelling (en capaciteit) bij het OM en de politie onvoldoende is en binnen gemeenten en BVO's het lef ontbreekt om notoire ordeverstoorders aan te pakken. Overigens wijzen respondenten erop dat het opleggen van een stadionverbod ook niet altijd effect sorteert. Het staat mensen in dat geval bijvoorbeeld nog steeds vrij naar andere (inter)nationale speelsteden af te reizen.⁸ Bovendien kan een stadionverbod, maar ook een meldplicht, niet voorkomen dat notoire ordeverstoorders betrokken zijn bij geplande confrontaties tussen supportersgroepen buiten de wedstrijddagen. De sanctie heeft derhalve een grote impact en het nut ervan wordt onder professionals breed gedragen, maar kent ook zijn beperkingen.

Preventieve maatregelen sluiten aan bij mechanismen op meso- en microniveau. Met het scheiden van uit- en thuis supporters en het voorkomen van ergernis onder bezoekers, kan worden voorkomen dat er een directe aanleiding bestaat

6. We merken hierbij op dat het als gevolg van de scope van het onderzoek recidive vanwege voetbalgerelateerde feiten betreft. De praktijk leert dat notoire ordeverstoorders namelijk ook buiten het voetbal veelvuldig agressief zijn en ander delictgedrag laten zien. Zie voor meer informatie Van Ham e.a., 2014.

7. Deze maatregelen kunnen deel uitmaken van de WMBVEO ('voetbalwet').

8. Daarbij is het wel van belang wat gezien wordt als het doel van een stadionverbod; uitsluiten of bewerkstelligen dat de persoon in kwestie zich normaal gedraagt in het stadion. In het laatste geval is het dan niet zo erg dat de persoon in kwestie een wedstrijd bezoekt als hij zich maar gedraagt.

voor notoire ordeverstoorders om zich gewelddadig of overlastgevend te gedragen.⁹ Daarnaast kan het verzamelen van *intelligence* bijdragen aan informatie over mogelijke intenties tot regelovertrekend gedrag van notoire ordeverstoorders (zoals het meenemen van vuurwerk of het plannen van een confrontatie). Professionals geven dan ook aan dat beide mechanismen op mesoniveau bij kunnen dragen aan het voorkomen van recidive. Tegelijkertijd lijkt de motivatie van notoire ordeverstoorders van groot belang, daar professionals tevens aangeven dat het omzeilen van vervoersregelingen, toegangscontroles, fouilleringen of regelingen omtrent de kaartverkoop relatief makkelijk is. Het op microniveau beïnvloeden van het gedrag van deze supporters – extrinsiek door de pakkans te verhogen en de zekerheid van een passende sanctie en intrinsiek via supporterscoördinatoren en fancoaches – lijkt dan ook van groot belang.

Het voorgaande maakt duidelijk dat het niet eenvoudig is om uitspraken te doen over het effect van mechanismen op de recidive van notoire ordeverstoorders. Net als bij de clusters van maatregelen het geval is, versterken de mechanismen elkaar en werken zij op elkaar in. De bevindingen laten tevens de discrepantie tussen theorie en praktijk zien. Hoewel mechanismen theoretisch geacht worden bij te dragen aan het voorkomen van recidive, kan deze bijdrage in de praktijk – door de wijze waarop maatregelen worden uitgevoerd en hoe doelgroepen hierop reageren – lager zijn dan in eerste instantie zou worden verwacht.

Geschiktheid maatregelen om overlast gelegenheidsordeverstoorders tegen te gaan

Gelegenheidsordeverstoorders gelden niet als een doelgroep met specifieke problematiek die van invloed is op hun gedrag. In plaats daarvan is sprake van een overheersend effect van situationele omstandigheden. Het zijn dan ook met name situationeelpreventieve maatregelen die kunnen bijdragen aan het voorkomen van overlast door gelegenheidsordeverstoorders.¹⁰ Dit soort maatregelen sluit met name aan bij mechanismen op mesoniveau. Professionals zijn het erover eens dat bij een effectieve aanpak een combinatie van service- en veiligheidsgerichte maatregelen van belang is. Concreet kan aan maatregelen worden gedacht die het plegen van delicten bemoeilijken of minder noodzakelijk maken en/of de pakkans verhogen. Voorbeelden hiervan zijn het plaatsen van voldoende urinoirs om wildplassen tegen te gaan, de inzet van fancoaches en supporterscoördinatoren om notoire ordever-

9. We merken hierbij op dat notoire ordeverstoorders veelal problemen hebben met de impulscontrole en agressieregulatie, en derhalve sneller (verbaal of fysiek) regelovertrekend gedrag zullen vertonen in reactie op voorbuitenaanders wellicht weinig in het oog springende gebeurtenissen.

10. Van Ham e.a., 2014.

stoorders uit de anonimiteit te halen en de inzet van cameratoezicht om de kans op herkenning te vergroten.

Impact op een plezierige beleving van een voetbalwedstrijd

Professionals zijn het erover eens dat veel van de maatregelen die genomen worden, beperkingen voor de gewone supporter tot gevolg hebben. Met name de invloed van de combimaatregel – en de gevolgen daarvan voor reistijd en vrijheid van supporters – wordt in dit kader door professionals genoemd. Meerdere professionals geven dan ook aan dat met name de mate waarin deze maatregel wordt opgelegd, in strijd is met het nagestreefde normalisatieproces. Zij wijzen er daarbij op dat dit vaak uit automatisme gebeurt. Ook wordt geconstateerd dat de traditionele risicoclassificatie van wedstrijden (A, B en C) niet altijd van toepassing is en tussenvarianten worden onderscheiden (A+, B-) waarbinnen het nemen van dergelijke maatregelen toch mogelijk is. Dit illustreert in zekere zin ‘het failliet’ van de risicoclassificatie en de behoefte aan meer mogelijkheden tot maatwerk.

Uit de reacties van professionals blijkt tevens dat zij vinden dat een verbod op uitsupporters en het maximeren van het aantal bezoekers – los van vragen over de haalbaarheid van met name eerstgenoemde maatregel – een te grote impact hebben voor gewone supporters, hoewel deze maatregelen in de praktijk niet vaak worden opgelegd. Een verbod op uitsupporters is in hun ogen bovendien overbodig als de kleine groep overtreders harder en gericht aangepakt zou worden dan op dit moment het geval is. Aanvullend, wijzen professionals er in de groepsinterviews op dat enkele maatregelen die gericht zijn op het verhogen van de service en gastvrijheid positieve gevolgen kunnen hebben voor alle supporters. Gastvrijheid ligt in de optiek van deze respondenten dan ook in het verlengde van veiligheid en is derhalve een belangrijk onderwerp.

Verschillen tussen partijen

Op basis van de survey kan niet worden bepaald of, en zo ja in welke mate, de verschillende partijen verschillend denken over de effectiviteit van maatregelen. Het aantal respondenten per instantie is hiervoor te laag.

De verdiepende (groeps)interviews lijken er echter op te wijzen dat er geen duidelijke verschillen tussen de bij het voetbal betrokken instanties naar voren komen als het gaat om de mate waarin maatregelen aan hun doelstellingen voldoen. Vanzelfsprekend hebben die instanties rondom de organisatie van een voetbalwedstrijd wel verschillende belangen. Derhalve is het niet uitgesloten dat op operationeel of casusniveau verschillen van inzicht kunnen bestaan over het al dan niet toepassen van een maatregel (bv. beperken van de kaartverkoop of het opleggen van een combi). Het spanningsveld tussen kosten, veiligheid en de impact op supporters speelt hierin een rol.

3. *Welke neveneffecten hebben de voetbalmaatregelen?*

Professionals constateren dat meerdere maatregelen neveneffecten kunnen hebben, waardoor ze in sommige gevallen averechts werken. Zij constateren dat met name de kleine groep ordeverstoorers waarvoor veel van de maatregelen bedoeld zijn, erin slaagt deze te ontduiken. Een eerste en belangrijk neveneffect hiervan is dat de genomen maatregelen hun doel ten dele voorbij schieten, daar deze vanwege de beperkingen die zij tot gevolg hebben met name de gewone supporter treffen. Een tweede neveneffect komt tevens voort uit het feit dat de maatregelen niet altijd het bedoelde effect sorteren bij de doelgroep waarvoor deze maatregelen bedoeld zijn. Dit heeft tot gevolg dat de afschrikwekkende werking hiervan – in ieder geval onder de groep notoire ordeverstoorers – beperkt is. Een laatste belangrijk neveneffect dat professionals benoemen, is dat met name maatregelen die zich richten op supportersscheiding tot gevolg kunnen hebben dat risicogroepen onder bezoekende uitsupporters op andere vakken plaatsnemen en derhalve tussen de thuisupporters terecht komen. Terwijl notoire ordeverstoorers over het stadion verspreid op de tribunes tussen het thuispubliek zitten, zitten de overige supporters dan netjes in het bezoekersvak.

5.2 Analyses data voetbalgeweld

In deze paragraaf staan de bevindingen uit het tweede deelonderzoek centraal. Het tweede deelonderzoek richt zich op het aantal incidenten en overtreiders en is gebaseerd op informatie uit het VoetbalVolgSysteem (VVS), aangevuld met gegevens van de KNVB. Achtereenvolgens komt de mate van recidivisme bij hooligans in de tijd aan bod, bespreken we hoe vaak personen vanwege voetbalgerelateerde incidenten in VVS geregistreerd staan en in welke mate het VVS en data van de KNVB zicht kunnen bieden op de werking van voetbalmaatregelen.

4. *Hoe ontwikkelt de mate van recidivisme bij hooligans zich in de tijd? Verschilt dit bij diverse clubs?*

Voordat we ingaan op de mate van recidivisme, gaan we globaal in op het beeld van de incidenten rondom het voetbal over de afgelopen jaren. Cijfers uit het VVS laten zien dat het aantal incidenten per seizoen een vrij stabiel verloop kent over de afgelopen zeven seizoenen. Ook de verhouding tussen incidenten die binnen of buiten het stadion plaatsvinden, is stabiel, waarbij incidenten binnen het stadion iets vaker voorkomen. Professionals merken hierbij overigens wel op dat ernstige incidenten met name buiten het stadion – en soms ook buiten de wedstrijddag – plaatsvinden.

In absolute aantallen vinden meer incidenten plaats in de Eredivisie dan in de Jupiler League. Bovendien laat het aantal incidenten dat plaatsvindt rondom wedstrijden in de Eredivisie een stijgende trend zien, waar deze voor wedstrijden in de Jupiler League juist dalende is. Qua type incidenten valt op dat het gooien van voorwerpen en vuurwerk stijgt, terwijl het aantal geweldsincidenten en spreekkooren afneemt. Registratie-effecten – bijvoorbeeld de mate waarin op lokaal niveau aandacht is voor dit onderwerp en capaciteit voor het registreren daarvan – kunnen hierbij overigens een rol spelen.

Ten behoeve van nadere analyses zijn clubs nader onderverdeeld op basis van de divisie waarin zij de afgelopen seizoenen zijn uitgekomen: de Eredivisie, de Jupiler League of allebei (mixed clubs). Ook relateren we het aantal incidenten en overtreders aan de toeschouwersaantallen om BVO's onderling met elkaar te kunnen vergelijken. Het aantal incidenten per 1.000 toeschouwers ligt bij Eredivisieclubs lager dan bij clubs die de afgelopen zeven seizoenen in de Jupiler League of beide divisies zijn uitgekomen.¹¹ De ernst van de geregistreerde incidenten verschilt per club. Met name valt op dat bij enkele clubs meer middelzware en zware delicten plaatsvinden.

Over een periode van tien seizoenen blijkt dat clubs die deze periode enkel in de Jupiler League gespeeld hebben, per 1.000 toeschouwers de meeste eenmalige overtreders en recidivisten kennen. Ook mixed clubs hebben meer eenmalige overtreders en recidivisten per 1.000 toeschouwers dan gemiddeld het geval is. Dit aantal is bij Eredivisieclubs het laagst. Om meer te kunnen zeggen over de mate van recidive op individueel niveau, is bekeken in hoeverre personen binnen één seizoen meermaals in VVS geregistreerd staan. Hieruit blijkt dat het aantal recidivisten per seizoen in absolute aantallen laag ligt (tussen de tien en vijftig) en over de afgelopen tien seizoenen geen stijgende of dalende trend is waar te nemen.¹² Waar sommige clubs in het geheel geen recidivisten hebben, is dit aantal bij onder andere FC Den Bosch, Go Ahead Eagles en SC Cambuur relatief hoog.¹³

11. Let wel: in absolute aantallen vinden er bij veel Eredivisieclubs meer incidenten plaats, maar omdat er in de Eredivisie veelal ook meer toeschouwers naar een wedstrijd komen, ligt het aantal per 1.000 toeschouwers lager.

12. Hierbij moet worden opgemerkt dat specifiek gekeken is naar recidivisme binnen het voetbal. Uit profielonderzoek onder notoire ordeverstoorers blijkt dat zij vaak een langdurige criminele carrière hebben met meerdere (gewelds)feiten, ook buiten het voetbal. Zie Van Ham e.a. (2014) voor meer informatie.

13. Dit zijn clubs die binnen de periode waarop de onderzoeksgegevens betrekking hebben, actief zijn geweest in de Jupiler League. Go Ahead Eagles en SC Cambuur spelen sinds het seizoen 2013-2014 in de Eredivisie.

5. *Hoe vaak staat een persoon slechts vanwege een enkel incident in het VVS geregistreerd? Verschilt dit bij de diverse clubs? Welke ontwikkeling in de tijd geeft het VVS te zien?*

In totaal staan in een periode van acht seizoenen (2003-2004 t/m 2010-2011) 3.446 unieke personen voor één incident in VVS geregistreerd. Tussen de seizoenen 2003-2004 en 2010-2011 neemt het aantal eenmalige overtredders dat in VVS geregistreerd staat, sterk toe. Het aantal geregistreerde eenmalige overtredders bedraagt in het seizoen 2003-2004 nog 149. Dit aantal stijgt vervolgens tot en met seizoen 2008-2009 naar 913 eenmalige overtredders. Ondanks een dalende trend die de twee seizoenen daarop zichtbaar wordt, ligt het aantal eenmalige overtredders met 540 meer dan 2,5 keer hoger dan in 2003-2004. Door deze sterke stijging neemt het aandeel van eenmalig geregistreerde overtredders binnen een seizoen toe ten opzichte van de recidivisten.

Het aantal eenmalige overtredders ligt bij Eredivisieclubs relatief het laagst, met een gemiddelde van 6,2 per 1.000 toeschouwers over een periode van acht seizoenen. Clubs die enkel in de Eredivisie hebben gespeeld, scoren daarmee lager dan het gemiddelde landelijke aantal eenmalige overtredders, dat 8,0 per 1.000 toeschouwers bedraagt. BVO's die uitkomen in de Jupiler League en mixed clubs scoren met respectievelijk 11,6 en 8,2 eenmalige overtredders per 1.000 toeschouwers boven dit landelijke gemiddelde. Dergelijke verschillen zijn ook op clubniveau zichtbaar. Sommige BVO's kennen een aanmerkelijk hoger aantal eenmalig geregistreerde overtredders per 1.000 toeschouwers dan andere. Voorbeelden hiervan zijn Almere City FC, FC Oss, Go Ahead Eagles en MVV Maastricht. Dit zijn clubs die binnen de periode waarop de onderzoeksgegevens betrekking hebben, actief zijn geweest in de Jupiler League.

6. *Biedt het VVS voldoende aangrijpingspunten voor het krijgen van een indicatie van de werking van voetbalmaatregelen? Indien ja, hoe zou dat gemeten kunnen worden en wat zou dan de werking van de (clusters van) maatregelen zijn? Indien nee, waarom kan dat niet?*

Informatie uit het VVS biedt onvoldoende aangrijpingspunten om gefundeerde uitspraken te kunnen doen over de werking van voetbalmaatregelen. Hiervoor kunnen meerdere argumenten gegeven worden. Een eerste argument is dat op basis van gegevens uit het VVS slechts uitspraken gedaan kunnen worden over een beperkt aantal voetbalmaatregelen (waaronder de combiregeling en het tijdstip van spelen). Omdat maatregelen echter vrijwel nooit op zichzelf staan en veelal in combinatie met elkaar genomen worden, kan nooit het gehele spectrum van voetbalmaatregelen beoordeeld worden. Een ander argument is dat op basis van het VVS verschillen

tussen clubs naar voren komen waar het gaat om aantal en ernst van incidenten en het aantal eenmalige overtredders en recidivisten. De gevonden verschillen kunnen (een combinatie van) verscheidene oorzaken hebben. Te denken valt aan het budget dat voor veiligheid beschikbaar is, de fysieke infrastructuur van het stadion, de kwaliteit van de stewarding, het profiel van de aanhang en de mate waarin sprake is van rivaliteit met andere supportersgroepen. De uiteenlopendheid van mogelijke verklaringen voor de gevonden verschillen reflecteren de verscheidenheid aan maatregelen die genomen kunnen worden om tegen overlast en geweld rondom voetbalwedstrijden proactief, preventief en repressief op te treden. Daar verklaringen voor de gevonden verschillen op basis van de cijfers alleen niet te geven zijn, is het ook niet mogelijk om op basis van deze cijfers uitspraken te doen over de werking van (clusters van) voetbalmaatregelen.

Op een hoger geaggregeerd niveau en over meerdere jaren zijn de cijfers uit VVS wel te gebruiken als monitor voor de aanpak. Het is met deze informatie mogelijk om focus aan te brengen op 1) trends in aantal incidenten¹⁴ en overtredders en 2) BVO's die relatief veel incidenten en/of overtredders kennen. Vervolgens kan nader worden bekeken hoe per BVO uitvoering gegeven wordt aan de voetbalmaatregelen. Ten derde kan op basis van VVS nader worden ingezoomd op (trends in) de inzet van de politie op nationaal niveau en per BVO.¹⁵ Dit is niet alleen maatschappelijk en voor de politie van belang, maar kan ook zicht geven op BVO's waar relatief veel en relatief weinig politie wordt ingezet en daarmee aanleiding vormen om de situatie bij specifieke BVO's nader onder de loep te nemen.

Om dit laatste punt te kunnen illustreren, is een aanvullende analyse uitgevoerd van het beschikbare cijfermateriaal. Per bron (incidentsoorten, eenmalige overtredders, recidivisten, vooronderzoeken, ernstscores) is bekeken welke BVO's positief of negatief naar voren komen. BVO's die in vier van de vijf bronnen negatief naar voren komen, zijn FC Den Bosch, Fortuna Sittard en MVV Maastricht. Daartegenover staat dat een aantal clubs ook positief opvalt in minimaal vier van de vijf geselecteerde bronnen. Voorbeelden hiervan zijn FC Eindhoven en FC Emmen.¹⁶

14. Eerder gaven we reeds aan (box 4.2) dat het voor de monitoring en aanpak beter zou zijn als er meer informatie over incidenten wordt vastgelegd in de registratie, waardoor het beter mogelijk is om iets te zeggen over de ernst en impact van incidenten.

15. Cijfers over politie-inzet worden bijgehouden door het CIV, maar zijn voor onderhavig onderzoek niet van belang.

16. Ook de niet meer in het betaald voetbal actieve BVO's AGOVV, RBC Roosendaal en SC Veendam vielen in positieve zin op.

- a. *Welke ontwikkeling is er in civielrechtelijke stadionverboden op basis van de registratie van de KNVB. Wat zegt dit over de ontwikkeling van voetbalgeweld en geven de ontwikkelingen in deze data ook zicht op de werking van voetbalmaatregelen?*

De KNVB kan een (civielrechtelijk) stadionverbod opleggen aan personen naar aanleiding van een melding van het OM of BVO. Meldingen moeten betrekking hebben op misdragingen op de dag van de wedstrijd en in of in de directe omgeving van het stadion zijn begaan. Aanvullend kan de KNVB dankzij een volmacht van de BVO's stadionverboden opleggen voor incidenten die buiten het stadion hebben plaatsgevonden. Gemiddeld legt de KNVB per seizoen 596 stadionverboden op, waarvan tussen de 50 en 75 procent een duur van minimaal een jaar heeft. Tussen de seizoenen 2008-2009 en 2010-2011 vertoont het aantal opgelegde stadionverboden een dalende trend, om de twee seizoenen daarop weer toe te nemen. Op basis van de duur van het stadionverbod kan in enige mate worden afgeleid in hoeverre er in een bepaalde periode sprake is geweest van zware incidenten. Immers, hoe ernstiger een gepleegd feit is, hoe langer het daarop volgende stadionverbod zal zijn. Er zijn geen sluitende verklaringen voor de gevonden trendlijn in het aantal opgelegde stadionverboden. Het is derhalve niet mogelijk om op basis van deze data uitspraken te doen over de werking van voetbalmaatregelen.

- b. *Welke ontwikkeling is er in de aard en omvang van zaken die in behandeling zijn bij de aanklager van de KNVB en/of waarnaar een vooronderzoek is gestart? Wat zegt dit over de ontwikkeling van voetbalgeweld en geven de ontwikkelingen in deze data ook zicht op de werking van voetbalmaatregelen?*

De aanklager van de KNVB start een vooronderzoek wanneer zich tijdens een voetbalwedstrijd incidenten in het stadion hebben voorgedaan. In de afgelopen negen seizoenen heeft de aanklager van de KNVB gemiddeld zestig keer per seizoen een vooronderzoek uitgevoerd. In vergelijking met clubs uit de Jupiler League en mixed clubs worden gemiddeld vaker onderzoeken naar wedstrijden van Eredivisieclubs gestart. Op clubniveau worden derhalve ook vaker vooronderzoeken gestart naar clubs uit de Eredivisie (waaronder FC Utrecht, Ajax, FC Twente en Feyenoord) dan clubs die de afgelopen seizoenen in de Jupiler League of beide divisies zijn uitgekomen.

Op basis van de incidentcategorieën die de KNVB hanteert, is het niet mogelijk om uitspraken te doen over de ernst van een incident. Zo kan het afsteken van vuurwerk zowel het afsteken van enkele als van zeer veel fakkels omvatten. Evenzeer kan bijvoorbeeld niet bepaald worden of een vechtpartij een confrontatie tussen supportersgroepen betreft of dat slechts enkele personen hierbij betrok-

ken zijn geweest. De meerderheid van de vooronderzoeken (66%) resulteert in een sepot, met name omdat clubs in de ogen van de aanklager voldoende actie hebben ondernomen om een incident te voorkomen en/of de verantwoordelijken te straffen.

Gezien het relatief lage aantal onderzochte incidenten per seizoen en onduidelijkheid over de ernst hiervan, geven ontwikkelingen in deze data niet direct zicht op de werking van voetbalmaatregelen. Bevindingen van verdiepend onderzoek van de aanklager naar het incident en getroffen maatregelen om het incident te voorkomen, kunnen op casusniveau wel inzicht bieden in de werking van (sommige) voetbalmaatregelen. Vanzelfsprekend dient dan wel notie te worden genomen van het feit dat vanwege het casuïstische niveau de context waarbinnen het incident zich voordoet (club, type wedstrijd, kwaliteit uitvoering maatregelen) een belangrijke rol speelt. Bevindingen zijn derhalve dan niet zonder meer landelijk van toepassing.

5.3 Uitwerking maatregelen op supporters en good practices

De bevindingen uit het derde deelonderzoek, dat zich richt op de ervaringen van supporters, staan in deze paragraaf centraal. Achtereenvolgens komt aan bod in hoeverre supporters merken dat maatregelen worden toegepast en gehandhaafd, welke invloed dit heeft op het plezier dat supporters aan hun wedstrijdbezoek beleven en hoe deze maatregelen hun gedrag beïnvloeden. Tot slot gaan we in op buitenlandse *good practices*.

7. *In welke mate merken voetbalsupporters dat maatregelen daadwerkelijk worden toegepast en gehandhaafd?*

In totaal is met supporters gesproken over 35 maatregelen waarmee zij mogelijk geconfronteerd worden en is een heranalyse uitgevoerd van de antwoorden van bijna 3.000 uitsupporters op een landelijke vragenlijst. Het betreft maatregelen die deel uitmaken van alle acht geïdentificeerde clusters (zie tabel 5.2).

In de volgende alinea's bespreken we wat supporters van deze maatregelen merken en welke manieren er bestaan om deze maatregelen te ontwijken. Aanvullend komt aan bod in hoeverre supporters een strakke handhaving en uitvoering van straffen terecht achten.

Tabel 5.2 – Overzicht van maatregelenclusters en aantal maatregelen waarmee supporters geconfronteerd kunnen worden

Cluster	Aantal maatregelen
Vervoer	2
Toegang stadion	5
Fysieke infrastructuur stadion en nabije omgeving	4
Service	3
Toezicht	3
Overleg	1
Doelgroepen en individuen	10
Beleidsmaatregelen (interventies en sancties, wet- en regelgeving)	7
Totaal	35

Binnen het cluster ‘vervoer’ is vanuit supporters aandacht voor de combiregeling (en dan met name de buscombi).¹⁷ Hoewel supporters aangeven te begrijpen dat een combimaatregel noodzakelijk kan zijn, wordt deze maatregel in hun beleving te makkelijk en daarmee te vaak toegepast. In de ogen van supporters zou een combiregeling enkel ingezet moeten worden bij wedstrijden waarbij sprake is van grote rivaliteit tussen supporters (zoals derby’s) of als er concrete aanwijzingen zijn dat het tot een confrontatie tussen supportersgroepen zal komen. Daarbij merken zij op dat partijen op lokaal niveau er alles aan dienen te doen om de eigen supportersgroep aan te pakken en eventuele onmacht daarin niet zou mogen leiden tot het ‘straffen van uitsupporters’ in de vorm van een combiregeling. Overigens vertellen zowel doelgroep- als andere supporters ons dat het omzeilen van deze maatregel relatief makkelijk is. Een voor thuissupporters geldende vrije kaartverkoop, informele contacten met supporters van andere clubs en het feit dat het clubcardsysteem niet waterdicht is, maken dit onder andere mogelijk. Een gevolg hiervan is dat uitsupporters, waaronder personen met een stadionverbod, in de praktijk ook op het thuisvak kunnen plaatsnemen. Hoewel er onder supporters vrijwel geen draagvlak bestaat voor het spelen van wedstrijden zonder of met een maximaal toegestaan aantal uitsupporters, kunnen deze factoren er volgens supporters ook toe bijdragen dat het effect van deze maatregelen beperkt zal zijn.¹⁸

Supporters geven aan te merken dat de fysieke infrastructuur van de stadion-omgeving en de stadions zelf verbeterd is, en dat dit tevens positieve gevolgen heeft voor de veiligheid rondom voetbalwedstrijden. Met name het adequaat scheiden

17. Doorgaans zijn supporters (iets) positiever over de inzet van een autocombi.

18. Het beperken van het maximaal aantal toegestane uitsupporters in combinatie met servicegerichte maatregelen (zoals het gratis verstrekken van het toegangsbewijs) heeft overigens wel draagvlak onder supporters.

van uit- en thuis supporters draagt hier volgens hen aan bij. Maatregelen die dit beogen, blijven naar hun mening ook in de toekomst nodig. Wel geven zij hierbij aan dat het na afloop van de wedstrijd wachten op toestemming om het uitvak te mogen verlaten, voor ergernis kan zorgen. De mate waarin supporters iets merken van andere maatregelen met betrekking op de fysieke infrastructuur, lijkt beperkt. Inzet van cameratoezicht en elektronische toegangscontrole leiden onder de meeste supporters vrijwel niet tot ergernis¹⁹, omdat dit volgens hen de veiligheid ten goede komt en hier bovendien niet of veel lastiger aan te ontkomen is.

Hoewel supporters stellen zelf ook een rol te hebben in het normalisatieproces, constateren zij ook dat de inzet van en omgang met medewerkers van de BVO (stewards/beveiliging) en politiepersoneel verbetering behoeft. Meerdere van de door ons geïnterviewde supporters geven aan met stewards te maken te hebben die affiniteit met het voetbal missen, waardoor hun optreden ongepast kan zijn of tot ergernis kan leiden. Daarnaast hebben veel supporters het gevoel als één grote risicogroep beschouwd (en behandeld) te worden door de autoriteiten, terwijl aantoonbaar slechts een klein deel van de supporters voor overlast en criminaliteit zorgt. Omdat de bejegening van grote invloed kan zijn op de sfeer rondom een wedstrijd, ervaren meerdere supporters de inzet van politie, stewards en beveiliging niet per definitie als een effectieve maatregel om de veiligheid rondom voetbalwedstrijden te waarborgen. Hierbij speelt ook mee dat in de ogen van meerdere supporters het optreden van de politie meermaals de aanleiding voor verdere escalatie heeft gevormd. Supporters pleiten dan ook voor extra aandacht voor een vriendelijke (en gedifferentieerde) bejegening en terughoudendheid in de inzet van zichtbare politie in en rondom het stadion. Ook wijzen zij erop dat andere maatregelen die in het kader van toezicht genomen worden, niet per definitie effectief zijn. Meerdere supporters hebben met name vragen bij het nut (en de noodzaak) van het fouilleren. Hoewel dit in hun ogen preventief kan werken, constateren meerdere supporters ook dat het illegaal binnenbrengen van spullen in het stadion ondanks deze maatregel altijd wel lukt. Zowel de kwaliteit als de doortastendheid van stewards speelt hierbij een rol. Daarnaast constateren zij dat stewards vaak wel optreden tegen kleine overtredingen, maar dit tot hun ergernis bij ernstiger feiten – of feiten gepleegd door leden van een harde kern – niet of minder consequent gebeurt. Zij merken daarbij op dat sommige stewards of politieagenten dit wel doen. Het gaat dan met name om agenten en stewards die standaard op de risicovakken staan en de (groepen) overtreeders vanuit hun functie derhalve beter kennen. De inzet van deze vaste politiemedewerkers en stewards wordt doorgaans dan ook als positief ervaren.

19. Een uitzondering betreft het niet (meer) aanwezig zijn van beeldmateriaal dat supporters in hun ogen kan vrijpleiten en/of kan aantonen dat de politie disproportioneel heeft opgetreden.

Daarbij speelt ook mee dat deze in de ogen van supporters toegankelijker zijn dan politiepersoneel met een ander taakaccent (zoals noodhulp of ME).

Supporters, ook diegenen die als probleem- of risicosupporter te typeren zijn, geven aan weinig te merken van een specifiek op notoire ordeverstoorers gerichte aanpak. Veel van de geraadpleegde supporters zijn voorstander van het *high trust high penalty* principe, waar tegenover meer vrijheden c.q. minder beperkende maatregelen ook hogere straffen staan bij overtreding van de regels. Wel bestaat er onder supporters weerstand tegen de in hun ogen relatief hoge straffen voor qua ernst beperkte feiten, zoals wildplassen of het drinken van alcohol terwijl dit niet is toegestaan. In hun ogen gelden er disproportionele straffen voor relatief geringe feiten, terwijl de ernstige overlastplegers niet op hun wangedrag worden aangesproken of een relatief milde sanctie ontvangen. Ondanks het draagvlak voor een *high trust high penalty* benadering, bestaat er daardoor ook zorg onder supporters of dit wel de juiste doelgroep zal treffen. Ze pleiten er dan ook voor om bij de invulling van dit principe ook te kijken naar de ernst van het incident, eerder wangedrag en de context waarin het gedrag plaatsvindt.

De meest met supporters besproken maatregelen zijn het stadionverbod, de meldplicht en het verhalen van de schade op daarvoor verantwoordelijke personen. Zij achten het stadionverbod ten dele effectief, maar geven tegelijkertijd aan dat de handhaafbaarheid daarvan in de praktijk moeilijk kan zijn. Voor notoire ordeverstoorers zijn zij dan ook met name voorstander van een meldplicht. Hiermee zijn ook personen uit deze doelgroep het eens, hoewel zij – maar ook andere supporters – er daarbij op wijzen dat daarmee wel het risico van verdere verplaatsing toeneemt. Dit betekent dat rondom het voetbal minder incidenten of minder politie-inzet nodig zal zijn, maar dat dit op andere gebieden (zoals het uitgaansleven) kan toeneemen. Een frustratie van meerdere supporters is dat de bewijslast voor in hun ogen hoge straffen heel summier kan zijn. Vrijspraak bij de strafrechter betekent bijvoorbeeld niet dat ook een civiele straf wordt opgeheven. Dit mechanisme, waarbij opgelegde straffen als onrechtvaardig, ongericht en streng ervaren worden, kan het draagvlak voor repressieve maatregelen negatief beïnvloeden en tot een gevoel van eenheid onder (groepen) supporters leiden, waarbij overheids- en private instanties als ‘tegenpartij’ fungeren.

Supporters zijn tot slot kritisch over het alcoholverbod en verdeeld over het vuurwerkverbod. Het alcoholbeleid roept ergernis op omdat er gedifferentieerd wordt tussen verschillende soorten supporters (thuis- en uitsupporters, tribune- en skyboxsupporters). Daarnaast wijzen zij erop dat de werking van deze maatregel beperkt is als gevolg van de kwaliteit van fouilleringen en controles rondom uitwedstrijden. Volgens fanatiekere en hardekernsupporters kan het verbod op (sier)vuurwerk gevaarlijke situaties in de hand werken, bijvoorbeeld doordat dit buiten het zicht van de camera's c.q. onder spandoeken wordt ontstoken en weggegooid.

Voorstanders van deze regelgeving wijzen juist op de gevaren van vuurwerk en de overlast die dit voor andere supporters tot gevolg kan hebben.

8. *Wat betekenen deze maatregelen voor het plezier dat de supporters beleven aan het bezoeken van voetbalwedstrijden?*

De belangrijkste reden voor het bezoeken van wedstrijden voor supporters is het ondersteunen van de club waarvan zij fan zijn, het ontmoeten en spreken van bekenden en vrienden (soms kennen zij deze alleen van het voetbal) en het hebben van een dagje of – in het geval van uitwedstrijden soms – een weekendje uit.

Het opleggen van de combimaatregel kan voor supporters een reden zijn om een uitwedstrijd niet te bezoeken. Met name de extra reistijd, reisbewegingen en kosten die met een combimaatregel gepaard gaan, zijn hieraan debet. In mindere mate lijkt mee te spelen dat supporters willen voorkomen dat zij met hun kinderen in een bus belanden waarin medesupporters onder invloed en/of leden van de harde kern zitten. Ook ondervinden sommige supporters hinder van het uitkaart- of clubcardsysteem dat BVO's hanteren, waarbij met name weerstand bestaat tegen de hoeveelheid informatie die bij sommige clubs moet worden aangeleverd.²⁰ Andere redenen om wedstrijden niet te bezoeken, zijn voor uitsupporters de locatie en inrichting van het uitvak. Met name slecht zicht en slechte faciliteiten in het uitvak zijn voor supporters belangrijke redenen. Een andere reden voor supporters om niet langer of niet altijd een wedstrijd te bezoeken is de opstelling van de politie en stewarding richting uitsupporters. Deze kan kortaf of vijandig op hen overkomen, mede door de zichtbare inzet van de Mobiele Eenheid (ME), drugshonden en bereden politie. Hoewel supporters bij veel wedstrijdbezoeken gefouilleerd worden (met name bij uitwedstrijden, maar soms ook bij thuiswedstrijden), is er sprake van gewenning. Uit de verhalen van supporters blijkt wel dat mensen die niet vaak naar het voetbal gaan, in eerste instantie verbaasd (kunnen) zijn over deze maatregel waardoor deze een grotere impact heeft.

In de ogen van supporters hoort een biertje bij de wedstrijd en kan dit bijdragen aan de beleving van een dagje uit. Deze wetgeving zou in hun ogen niet nodig zijn wanneer personen die zwaar onder invloed zijn, de toegang tot het stadion ontzegd wordt. In hun beleving gebeurt dit in de praktijk nu niet of te weinig. Zoals gezegd, zijn supporters verdeeld over het vuurwerkverbod. Voor een deel van de supporters zou het opheffen van dit verbod aanzienlijk bijdragen aan de beleving

20. Omdat de uitvoering van de maatregel per BVO verschilt, wisselt ook de hoeveelheid informatie die moet worden aangeleverd. In sommige gevallen vindt een koppeling plaats met de seizoenskaart, terwijl bij andere clubs aanvullende informatie (pasfoto's, kentekenplaat) moet worden aangeleverd.

van het bezoeken van voetbalwedstrijden, terwijl andere supporters juist fervent tegenstander zijn van vuurwerk in het stadion. Wel is er een aantal maatregelen dat door alle supporters verwelkomd wordt, met name omdat deze ervaren beperkingen ten dele kunnen wegnemen en/of een beperkte impact hebben. Deze maatregelen zijn gerichte fouillering (op basis van risicoprofiel), de inzet van cameratoezicht – hoewel enkelen hier principieel tegen zijn – en het fysiek scheiden van uit- en thuissupporters.

9. *Welke van de maatregelen die de supporters noemen, beïnvloeden hun gedrag? Op welke wijze is dat?*

De ernst van incidenten die in het stadion plaatsvinden, is gering. Notoire ordeverstoorers geven aan door de getroffen maatregelen minder in de gelegenheid te zijn zich overlastgevend te gedragen en/of de confrontatie te zoeken met supporters van de tegenpartij. De inzet van cameratoezicht, fancoaches/supporterscoördinatoren en de fysieke scheiding tussen thuis- en uitsupporters zijn hiervoor met name verantwoordelijk. Tegelijkertijd merken supporters die tot de groep notoire ordeverstoorers behoren op dat zij tot op heden weinig merken van de repressieve en persoonsgerichte aanpak, maar zich hier ook niet direct door zullen laten afschrikken. Gelegenheidsordeverstoorers en gewone supporters laten zich in hun gedrag grotendeels leiden door de omstandigheden. Het voorkomen van ergernis en frustratie, en daarmee het aandacht schenken aan bejegening, beschikbare faciliteiten, gastvrijheid en service, zijn dan ook de belangrijkste maatregelen die het gedrag van deze groep supporters kunnen beïnvloeden. Met name wanneer deze zaken niet voldoende op orde zijn, bestaat het risico dat ergernissen en frustraties als katalysator (of *trigger*) dienen voor verdere escalatie van incidenten. Hoewel deze groepen supporters op voorhand niet direct zullen stilstaan bij de straf- of civielrechtelijke consequenties van hun gedrag, is de impact van repressieve maatregelen (en dan met name het opleggen van een stadionverbod) groot. Wel worden vraagtekens geplaatst bij de proportionaliteit van deze maatregelen en de feiten waarop zij gericht zijn. Er is onbegrip onder supporters voor de zware bestraffing van feiten (zoals wildplassen) die buiten het voetbal enkel tot een boete leiden, maar binnen het voetbal kunnen leiden tot een stadionverbod. Wel ervaren zij het als positief dat supportersverenigingen op lokaal niveau veelal gekend en gehoord worden over het gevoerde en te voeren beleid. Dit draagt bij aan het draagvlak voor het beleid onder supporters – en daarmee de naleving van gestelde regels – en kan tevens leiden tot een toename van de sociale controle tussen supporters onderling.

10. *Kennen supporters voorbeelden van andere supporters die gestopt zijn met het bijwonen van wedstrijden in het betaald voetbal? Indien ja, hoe vaak komt dat voor en in hoeverre is dit terug te voeren op de getroffen veiligheidsmaatregelen, op het geweld en/of de overlast die andere supporters veroorzaken bij wedstrijden of op andere redenen?*

Uit de interviews met supporters blijkt dat zijzelf of medesupporters (ten dele) gestopt zijn met het bijwonen van wedstrijden in het betaald voetbal. Het is op basis van de interviews niet mogelijk om aan te geven hoe vaak dit gebeurt. Dit heeft mede te maken met het feit dat sommige supporters besluiten bepaalde wedstrijden te mijden (bijvoorbeeld vanwege de slechte ontvangst of de slechte staat van het uitvak). Uit een heranalyse van gegevens van het uitsupportersonderzoek blijkt dat meer dan een kwart van de bevraagde supporters aangeeft dat de combimaatregel een reden kan zijn om een uitwedstrijd niet meer te bezoeken. Doorgaans zijn extra kosten en reistijd die met de combimaatregel gepaard gaan de belangrijkste redenen, maar in sommige gevallen maakt het vroege vertrek van een buscombi het ook praktisch onhaalbaar voor supporters om een uitwedstrijd te bezoeken. Voor iets meer dan zes procent speelt de staat van het uitvak (slecht zicht, beperkte faciliteiten) een rol. Geweld of overlast door andere supporters lijkt bij de beslissing van supporters om wedstrijden niet te bezoeken vrijwel geen rol te spelen. Hun ervaring is dat de meeste incidenten zich tegenwoordig buiten het stadion voordoen, iets wat voor de ernstige incidenten ook daadwerkelijk het geval is (zie ook hoofdstuk 4). Samenvattend kan worden gesteld dat, hoewel er ergernis bestaat over het uitblijven van een goede aanpak van notoire ordeverstoorders, dit gedrag voor andere supporters geen rol speelt bij de beslissing om al dan niet een wedstrijd te bezoeken. De maatregelen die getroffen worden om deze kleine groep overlastgevers aan te pakken (combiregeling, uitvak, optreden politie en stewards), kunnen op deze beslissing echter wel van invloed zijn.

11. *Bestaan er good practices in de ons omringende landen waarin veiligheid en een plezierige beleving van het bezoeken van betaald voetbalwedstrijden met elkaar in overeenstemming zijn gebracht en die bruikbaar zijn voor de huidige Nederlandse situatie?*

Om meer informatie te vergaren over het voetbalveiligheidsbeleid in het buitenland, zijn via het CIV en de KNVB internationale partners van deze organisaties bevraagd. De meest uitgebreide documentatie is ontvangen uit België en Engeland, waardoor deze internationale scan met name zicht gegeven heeft op het in deze landen gevoerde beleid. In beide landen zijn drie overeenkomstige beleidsinhoudelijke uitgangspunten te onderscheiden:

- Het doelgericht uitsluiten van risicosupporters;
- Het (proberen te) beïnvloeden van supporters die (nog) geen risico vormen voor de openbare orde en veiligheid, maar dit onder specifieke omstandigheden wel kunnen zijn;
- Het (zoveel mogelijk) faciliteren van goedwillende supporters en met hen communiceren over nut en noodzaak van (politie)beleid.

Deze richtlijnen zijn in Nederland grotendeels ook in het beleid verwerkt. Wel zijn er enkele verschillen te benoemen. Supporters in België en Engeland kunnen ten eerste ook een uitreisverbod opgelegd krijgen rondom (inter)nationale wedstrijden van clubteams of het eigen nationale elftal. Een ander verschil met beide landen is dat het opleggen van sancties ten dele nog gebeurt op lokaal niveau (denk bijvoorbeeld aan de Voetbalwet). In België en Engeland vindt de informatieverzameling op lokaal niveau plaats, maar wordt de uiteindelijke beslissing tot bestraffing op landelijk niveau genomen. Dit kan intimidatie van lokale partijen (BVO, gemeente) door probleemsupporters en/of voetbalcriminelen beperken. Tevens worden wettelijke eisen gesteld aan de fysieke infrastructuur van voetbalstadions en wordt door een landelijk orgaan getoetst of de wet- en regelgeving – die beoogt de veiligheid en service voor supporters te verbeteren – voldoende wordt nageleefd. Het lijkt met name relevant deze min of meer organisatorische of procesmatige aspecten te bekijken en op hun waarde voor de Nederlandse praktijk te beoordelen.

6 Conclusie

In dit rapport staan geweld en overlast rondom wedstrijden in het betaald voetbal en de aanpak daarvan – in de vorm van voetbalmaatregelen – centraal. In de voorgaande hoofdstukken zijn we op basis van (internationale) deskresearch, interviews met en een survey onder professionals, interviews met voetbalsupporters én heranalyse van bestaande data op zoek gegaan naar informatie om de eerste elf onderzoeksvragen (zie hoofdstuk 5) te beantwoorden.

In dit laatste hoofdstuk maken we een onderzoekssynthese op basis van alle verzamelde informatie en trekken we een aantal conclusies. Daarmee worden ook de laatste drie onderzoeksvragen beantwoord. Dit zijn:

12. *Wat is de werking van voetbalmaatregelen? Welke maatregelen werken wel en welke niet en waarom en wanneer is dat het geval? (Houd daarbij rekening met kenmerken van de BVO en supporters, context van wedstrijden en de onderscheiden groepen supporters).*
13. *Hebben de voetbalmaatregelen ook (positieve en negatieve) neveneffecten? Welke zijn dat en welke partijen zijn daarbij betrokken?*
14. *Hoe kan het bezoeken van wedstrijden in het betaald voetbal leuker worden zonder dat de veiligheid in het geding komt?*

Anders dan in het vorige hoofdstuk worden deze onderzoeksvragen niet individueel beantwoord, maar worden ze beantwoord binnen een onderzoekssynthese en daarop gebaseerde conclusies.

6.1 De werking van de voetbalmaatregelen

De beleidsanalyse in hoofdstuk 2 laat zien dat we in ons land (pas) sinds 1997 gemeenschappelijk, landelijk voetbalbeleid kennen. Het eerste landelijke beleidsplan komt tot stand na de dood van Carlo Picornie, die in maart 1997 overlijdt na een massaal gevecht tussen Ajax- en Feyenoordsupporters langs de snelweg in Beverwijk. Uit de beleidsanalyse blijkt dat de inhoud van het beleid in de loop der jaren vooral verder vorm krijgt naar aanleiding van een aantal grote en ingrijpende voetbalincidenten. Eind jaren negentig gaat het vooral om de gezamenlijkheid in de aanpak. Daarna staat het terugdringen van voetbalvandalisme en -geweld centraal en de laatste jaren gaat het om normalisatie. Meer en meer klinkt in de beleidskaders door dat de focus gericht moet zijn op de aanpak van de kleine groep personen die stelselmatig bij geweld en overlast betrokken is (notoire ordeverstoorders). Het doel hiervan is dat andere supporters in de toekomst met minder beperkingen te maken krijgen dan nu het geval is. In het meest recente beleidskader worden sommige regel- en wetsovertreders aangeduid als 'voetbalcriminelen'. Dit omdat ze zich niet alleen bezighouden met het verstoren van de openbare orde, maar ook met ernstige vormen van criminaliteit, zoals drugshandel en bedreiging en intimidatie van professionals rondom het voetbal.

Op dit moment telt ons land 64 voetbalmaatregelen. Het overzicht van die maatregelen en de daaraan gekoppelde doelstellingen laten zien dat er proactief, preventief en repressief beleid gevoerd wordt. Op basis van de gevoerde gesprekken blijkt dat (clusters van) maatregelen vrijwel altijd in samenhang met elkaar genomen worden. Het gaat dan zowel om maatregelen waarmee bezoekers van voetbalwedstrijden niet geconfronteerd worden (zoals vooroverleg tussen partners) als maatregelen die wel degelijk een directe impact kunnen hebben op supporters, zoals de combiregeling of het fouilleren bij binnenkomst.

Naast de grootste groep goedwillende bezoekers die nooit over de schreef gaat, kunnen personen rondom het voetbal worden geïdentificeerd die incidenteel (gelegenheidsordeverstoorder) dan wel vaker (nieuwe hooligan en notoire ordeverstoorder) regelovertrevend gedrag vertonen. Terwijl bij personen die incidenteel regelovertrevend gedrag vertonen alleen de omstandigheden leidend zijn en er meestal sprake is van een geringe ernst van misdragingen, spelen bij notoire ordeverstoorders ook persoonskenmerken, zoals impulsiviteit en behoefte aan spanning en sensatie, een rol. Notoire ordeverstoorders vertonen derhalve ook regelovertrevend gedrag zonder dat daarvoor een aanwijsbare reden (een *trigger*) bestaat.

De getroffen maatregelen sluiten in hun breedte aan bij de diversiteit in frequentie en achtergrond van regelovertrevend gedrag door voetbalsupporters. Via proactief en preventief beleid wordt beoogd conflictsituaties en situaties die zich kunnen lenen voor regelovertrevend gedrag te vermijden. Via repressief beleid

wordt ingezet op bestraffing ter afschrikking en het voorkomen van recidive. In het kader van preventie kan hierbij gedacht worden aan supportersscheiding, de (elektronische) kaartcontrole, het fouilleren, de toepassing van cameratoezicht binnen en rondom het stadion, gastheerschap en het hanteren van een laagdrempelig begeeringsprofiel. De gelegenheds-, afschrikking- en preventietheorie lijken belangrijke wetenschappelijke theoretische inzichten te zijn van waaruit mechanismen van maatregelen kunnen worden beschouwd.

Uit de cijfermatige analyses die zijn uitgevoerd, blijkt dat het aantal incidenten het afgelopen decennium een toename noch een daling vertoont. Tegelijkertijd blijkt dat het percentage eenmalige overtredders in verhouding tot het aantal recidivisten binnen een seizoen toeneemt. Deze toename zou onder andere te maken kunnen hebben met striktere lokale aanpak en handhaving door politie en BVO's en (lokale) verschillen in de registratie van incidenten, maar ook met het feit dat er in de loop van de jaren meer regelgeving is gekomen. Denk hierbij aan de wet op identificatie en de veranderde leeftijdsgrenzen ten aanzien van alcoholgebruik.

Ook laten de analyses zien dat er verhoudingsgewijs in de Jupiler League meer incidenten en overtredders voorkomen dan in de Eredivisie. De infrastructuur, staat van het stadion, maar ook kwaliteit van de veiligheidsorganisatie en het voor veiligheid beschikbare budget zouden hiervoor verklaringen kunnen zijn.

Er is verder over een langere periode sprake van een daling van het aantal recidiverende regelvertreders. Dit lijkt goed nieuws, maar tegelijkertijd kan worden geconstateerd dat rondom het voetbal problemen blijven bestaan met harde ker- nen en notoire ordeverstoorers. Ernstige incidenten doen zich volgens professionals in mindere mate binnen, maar juist in toenemende mate buiten het stadion en zelfs buiten wedstrijddagen voor. Een deel van de incidenten is dan ook niet of lastig aan te merken als voetbalgerelateerd. Met name maatregelen die genomen worden vanuit de gelegenheds- en preventietheorie lijken voor deze ontwikkeling verantwoordelijk. De inzet van combimaatregelen, het fysiek scheiden van thuis- en uitsupporters en het (vrijwel) in alle stadions aanwezige cameratoezicht zijn voorbeelden van maatregelen in de fysieke infrastructuur die ertoe hebben bijgedragen dat de mogelijkheden tot (ernstig) regelvertredend gedrag rondom voetbalwedstrijden zelf beperkt zijn en/of de pakkans toeneemt. Dit leidt echter ook tot neveneffecten. Confrontaties en georganiseerde vechtpartijen (waaronder *20-20 fights*¹) verplaatsen zich bijvoorbeeld in toenemende mate naar een locatie buiten het stadion en/of vinden buiten de wedstrijddag plaats.

1. Een 20-20 fight is een afgesproken confrontatie tussen rivaliserende groepen waarbij voorafgaand afspraken zijn gemaakt over de omstandigheden (zoals aantal deelnemers, kleding, gebruik van wapens of niet) waaronder deze zal plaatsvinden.

De preventieve, persoonsgerichte aanpak in de vorm van supporterscoördinatoren wordt in het kader van het tegengaan van regelovertrekend gedrag genoemd als een nuttige maatregel. Tegelijkertijd constateren professionals ook dat preventieve maatregelen die ertoe moeten bijdragen dat notoire ordeverstoorders het stadion kunnen betreden (bijvoorbeeld de clubcard en het reguleren van de kaartverkoop) geen of onvoldoende effect sorteren, omdat deze maatregelen relatief makkelijk te omzeilen zijn en ook daadwerkelijk omzeild worden. Repressieve maatregelen, zoals een (civiel) stadionverbod hebben over het algemeen een grote impact op regelovertrekkende supporters, omdat ze dan (voor kortere of langere tijd) niet meer naar wedstrijden kunnen. Voor notoire ordeverstoorders geldt dat zij het ook vervelend vinden, maar – gekoppeld aan het profiel van deze doelgroep – zij trekken zich lang niet altijd wat van deze en andere sancties aan en duiken soms toch op bij wedstrijden. Sommige respondenten geven aan dat in dat geval uitsluiting weliswaar niet lukt maar, als de notoire ordeverstoorders zich vervolgens netjes en *low profile* gedragen, de maatregel toch wel effect heeft op het gedrag.

Uit het onderzoek komt naar voren dat het in de praktijk moeilijk blijkt om effectief uitvoering te geven aan persoonsgerichte aanpakken van ordeverstoorders. Hierbij blijkt het vooral lastig om nieuwe hooligans ('de nieuwe aanwas') in beeld te brengen, goede dossiers van notoire ordeverstoorders aan te leggen en hen vervolgens op basis hiervan aan te pakken. Het gaat dan bijvoorbeeld om het toepassen van maatregelen als 'Hooligans in Beeld' en het uitvoeren van de voetbalwet. Een gebrek aan lef en regie bij gemeenten, een gebrek aan lef bij BVO's en een gebrek aan prioriteit, capaciteit en kennis bij politie en OM liggen hieraan ten grondslag. De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat er her en der goede voorbeelden zijn van succesvolle persoonsgerichte aanpakken, maar dit zijn meer uitzonderingen dan regel.

Maatregelen die bijdragen aan het scheiden van thuis- en uitsupporters worden in de regel als waardevol gezien voor het voorkomen van voetbalgerelateerd geweld en overlast. Niet alleen voor notoire maar ook voor gelegenhedsordeverstoorders. Ook zijn maatregelen in het kader van service en gastvrijheid richting thuis- en uitsupporters nuttig. *Hospitality* wordt met andere woorden als een belangrijke, preventieve maatregel gezien. Een overdreven strenge bejegening, onvoldoende faciliteiten of faciliteiten van slechte kwaliteit kunnen als katalysator voor het ontstaan van conflictsituaties dienen, terwijl een goede ontvangst in de optiek van professionals en supporters juist kan bijdragen aan het ontstaan en behouden van een ontspannen sfeer. Gastvrijheid wordt binnen dit kader als aanpalend aan het veiligheidsvraagstuk gezien. Het streven naar normalisatie sluit hier op aan. Supporters zijn voorstander van een *high trust high penalty* benadering, waarbinnen tegenover meer vrijheden voor supporters op overtreding van de regels hogere sancties staan. Repressieve maatregelen kunnen een afschrikwekkende werking hebben voor gelegenhedsordeverstoorders en ertoe bijdragen dat zij in de toekomst niet zullen reci-

diveren. Tegelijkertijd moet daarbij wel worden opgemerkt dat de doorgaans lichte vergrijpen waaraan zij zich schuldig maken en de desalniettemin strenge (civiele) straffen die daarop kunnen volgen, tot onbegrip onder supporters kunnen leiden. Dit laatste wordt versterkt omdat de groep notoire ordeverstoorders in de ogen van de supporters niet of nauwelijks wordt aangepakt. Vanwege de leidende invloed van omstandigheden op het delictgedrag van deze gelegenheidsordeverstoorders, lijken preventieve maatregelen dan ook meer voor de hand te liggen en op de lange termijn tot minder (onbedoelde) neveneffecten te leiden.

De mate waarin maatregelen ingrijpen op de wedstrijdbeleving van supporters is beperkt bij maatregelen gericht op de fysieke infrastructuur. Vanuit de supporterskant blijken met name de combiregeling, maatregelen omtrent de kaartverkoop, gastvrijheid en service en bejegening aspecten te zijn die van invloed zijn op een plezierige wedstrijdbeleving. De combimaatregel kan tot extra reistijd, extra kosten en beperkingen leiden, die het bovendien onmogelijk maken om spontaan een wedstrijd te bezoeken. Dit laatste geldt in mindere mate ook voor maatregelen omtrent de kaartverkoop c.q. door de eisen die aan de kaartverkoop gesteld kunnen worden. Daarbij frustreert het goedwillende supporters bovendien dat de grondslag voor het nemen van deze maatregelen hen niet altijd duidelijk is en de supporters vanwege wiens gedrag dergelijke maatregelen genomen worden, deze juist relatief makkelijk weten te omzeilen. Ook de bejegening door en gastvrijheid van politie en stewards zijn onder supporters belangrijke aandachtspunten als het gaat om een plezierige wedstrijdbeleving. In de ogen van supporters worden voetbalsupporters vaak bejegend als een grote risicogroep waarbinnen geen onderscheid gemaakt wordt tussen goedwillende en probleemsupporters. Zij geven hierbij aan dat daarbij wel grote verschillen bestaan tussen bijvoorbeeld het optreden van agenten die voetbal standaard als taakaccent (supportersbegeleiders) hebben en agenten die dat niet hebben of vanuit een ander taakaccent (zoals mobiele eenheid) optreden. Voor een deel van de supporters is ook de staat van het uitvak (beperkingen van zicht, onvoldoende faciliteiten) een belangrijke reden om uitwedstrijden niet meer te bezoeken. In die zin kan een weinig gastvrije benadering van grote invloed zijn op de wedstrijdbeleving.

Vanuit professionals en supporters wordt er tot slot kritiek gegeven op de risico-inschaling van wedstrijden (A-, B- en C-regime). Soms wordt er te makkelijk – zonder risicoanalyse – een regime gekozen. Verder blijkt dat er op lokaal niveau behoefte is aan maatwerk als het gaat om vervoer, kaartverkoop, het al dan niet toestaan van alcoholgebruik en de inzet van politie en stewarding (onder andere in het kader van normalisatie). Inmiddels worden er op diverse plaatsen in Nederland tussencategorieën (zoals A+ en B-) ingevoerd, zonder dat precies helder is wat een en ander betekent en dit dus kan leiden tot discussies. Eigenlijk is er met de introductie van plus- en min-varianten volgens sommigen afscheid genomen van het A-, B- en C-systeem.

6.2 Raak geschoten?

Wanneer we als onderzoekers de onderzoekssynthese maken dan moeten we constateren dat we in ons land een breed pakket voetbalmaatregelen hebben. Maatregelen lopen van proactief en preventief naar repressief en lijken – op de maatregel ‘bestuurlijke ophouding’ na – eigenlijk allemaal bruikbaar en inzetbaar. De mate waarin dat gebeurt en nodig is, is afhankelijk van de BVO, de lokale infrastructuur, de eigen aanhang, de tegenstander en de historie.

In de afgelopen jaren is er dankzij het gemeenschappelijke beleid veel bereikt, is de recidive onder ordeverstoorers rondom het voetbal teruggedrongen en geven incidenten rondom het voetbal een behoorlijk stabiel beeld. Ernstige incidenten vinden in toenemende mate buiten het stadion of de wedstrijddag plaats. Voor veel supporters is het bezoeken van een thuiswedstrijd inmiddels een feest, getuige ook de toenemende aantallen toeschouwers in de Eredivisie en de Jupiler League.

In de loop der jaren zijn er – vaak na ingrijpende incidenten – steeds meer (beperkende) maatregelen geïntroduceerd die tot doel hebben om de kleine groep ‘voetbalcriminelen’ aan te pakken. De keerzijde en hoofdconclusie van dit onderzoek is dat de partijen die belast zijn met de aanpak van voetbalvandalisme en -geweld er niet voldoende in geslaagd zijn om de relatief kleine groep notoire ordeverstoorers die rondom het voetbal in negatieve zin actief is, adequaat aan te pakken. Zowel bij professionals als onder supporters is er voor een dergelijke aanpak inmiddels gemeenschappelijk draagvlak.

Wij stellen daarom voor om serieus werk te maken van het in kaart brengen, de dossiervorming en aanpak van nieuwe hooligans en notoire ordeverstoorers rondom het voetbal in ons land. We voelen ons daarbij gesteund door diverse professionals en supporters die we tijdens dit onderzoek hebben gesproken, maar ook door de ervaringen met een dergelijke aanpak in Engeland en België.

In onze optiek is er voldoende instrumentarium en methodiek, maar ontbreekt het de politie en het OM aan prioriteit, capaciteit en kennis (dossiersvorming door de politie) om de lastige en soms zware criminelen aan te pakken en ontbreekt het bij gemeenten aan een heldere regie en lef. Ditzelfde geldt voor BVO's, waar naast gebrek aan lef ook angst om deze groep aan te pakken kan bestaan. Bedreiging en intimidatie en het ‘zwarte’ profiel van een deel van de notoire ordeverstoorers, spelen hierin een belangrijke rol. Overwogen kan dan ook worden om de aanpak van notoire ordeverstoorers meer dan nu het geval is landelijk aan te sturen. Modellen uit het buitenland (België en Engeland) – waarbij het in beeld brengen van de subjecten en de dossiervorming op lokaal niveau plaatsvindt en de aanpak vanuit de landelijke overheid in samenwerking met het lokale bestuur wordt uitgevoerd – kunnen handvatten bieden voor een dergelijke werkwijze. Voordelen van een sterkere landelijke sturing zijn onder meer dat de aanpak eenduidiger is en intimidatie

en bedreiging van professionals op lokaal niveau door voetbalcriminelen mogelijk een minder grote impact hebben op het te voeren beleid en de aanpak. De aanpak zou informatiegestuurd en integraal moeten zijn. Afhankelijk van het dossier kunnen bestuurlijke, strafrechtelijke, financiële en civiele maatregelen getroffen worden. Bovendien komt uit onderzoek naar voren dat notoire ordeverstoorers niet alleen de orde verstoren rondom het voetbal, maar ook bekendstaan als geweldplegers in de huiselijke sfeer, tijdens het uitgaan en bij evenementen, in de woonwijk en tegen functionarissen met een publieke taak. Een persoonsgerichte aanpak kan derhalve ook op deze gebieden tot winst leiden.

Indien een dergelijke aanpak gestalte krijgt en notoire ordeverstoorers en voetbalcriminelen buiten spel staan, is het veel beter mogelijk om rondom wedstrijden te normaliseren. Minder combivervoer, vrije kaartverkoop, vrij vervoer en gastvrijere bezoekersvakken zouden het ambitieniveau moeten en kunnen zijn.

De huidige risico-inschaling van wedstrijden (A-, B- en C-indeling) verdient in dit kader ook heroverweging. Beter is het om op basis van een risicoanalyse per wedstrijd maatwerk te leveren, waarbij de diverse voetbalmaatregelen op basis van noodzaak ingezet worden.

Tot slot zou het in navolging van het buitenland – in het kader van meer uniformiteit en transparantie – goed zijn als er ook in ons land vanuit een onafhankelijk orgaan wordt gekeken naar de fysieke infrastructuur, het niveau van *hospitality* en de veiligheidseisen van stadions.

Samenvatting

De afgelopen jaren is een ruim palet aan maatregelen getroffen om supportersgeweld en -overlast te verminderen en te bestrijden. In dit onderzoek staan deze zogenaamde voetbalmaatregelen centraal. De hoofdvraag van het onderzoek luidt als volgt:

‘Wat is de werking van maatregelen tegen voetbalgeweld en -overlast, welke neveneffecten hebben deze maatregelen en bestaan er mogelijkheden voor een verbeterde wedstrijdbeleving van voetbalsupporters zonder dat de veiligheid in het geding komt, en zo ja, welke?’

Ter voorbereiding op het onderzoek is geïnventariseerd welke maatregelen genomen kunnen worden en welke doelstellingen aan deze maatregelen gekoppeld zijn. Hiertoe is een deskresearch uitgevoerd en zijn belangrijke ‘spelers’ rondom het thema voetbal en veiligheid geraadpleegd. In totaal zijn 64 maatregelen binnen onderstaande acht clusters bij elkaar gebracht:

- Vervoer;
- Toegang stadion;
- Fysieke infrastructuur stadion en nabije omgeving;
- Service;
- Toezicht;
- Overleg;
- Doelgroepen en individuen;
- Beleidsmaatregelen (interventies en sancties, wet- en regelgeving).

Tijdens het onderzoek is gesproken met 21 professionals die vanuit het beleid, de praktijk en het onderzoek kennis hebben over de werking van maatregelen. We hebben in relatie tot de voetbalmaatregelen gesproken over het terugdringen van recidive, de bestrijding van overlast door gelegenheidsordeverstoorders en de

beperkingen die maatregelen met zich meebrengen voor supporters. Tevens zijn voetbalofficiëren en parketsecretarissen, ambtenaren openbare orde en veiligheid, veiligheidscoördinatoren van BVO's en politiemedewerkers via een digitale survey bevraagd. Dit heeft 42 reacties opgeleverd. Ook zijn *good practices* in het buitenland geïnventariseerd.

Naast de interviews met en survey onder professionals, is gesproken met 64 supporters van in totaal zeventien BVO's. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen gewone supporters (n=23) en fanatiekere supporters die deel uitmaken van georganiseerde supportersgroepen die extra aandacht van BVO en/of politie vragen (n=41). Met name is aan bod gekomen in welke mate zij met maatregelen geconfronteerd worden en wat de impact en werking hiervan zijn. Aanvullend is gebruikgemaakt van bestaande data, die bestond uit de antwoorden van bijna 3.000 uitsupporters op vragen over vervoer, ontvangst en supportersbeleid.

Om analyses op persoons- en incidentniveau uit te kunnen voeren, is gebruikgemaakt van informatie van het Centraal Informatiepunt Voetbalvandalisme (CIV). Nagegaan is welke ontwikkelingen er op jaarbasis en per type BVO onderscheiden kunnen worden als het gaat om het type incidenten en overtredders en de ernst van de incidenten. Aanvullend is op basis van gegevens van de KNVB gekeken naar ontwikkelingen in het aantal stadionverboden en het aantal door de aanklager van de KNVB gestarte vooronderzoeken.

Algemene bevindingen

Sinds 1997 heeft Nederland een landelijk voetbalbeleid. Waar in eerste aanleg de gezamenlijkheid in de aanpak centraal staat, verschuift het accent later naar normalisatie. Dit houdt in dat supporters bij het bezoeken van een voetbalwedstrijd met zo min mogelijk beperkingen geconfronteerd worden, waarbij de aanpak zich richt op de kleine groep personen die stelselmatig bij geweld en overlast betrokken is (notoire ordeverstoorders).

De maatregelen die getroffen worden, sluiten aan bij de diversiteit in ernst en frequentie van supportersgeweld en -overlast. Beoogd wordt conflictsituaties en situaties die zich kunnen lenen voor regelovertredend gedrag te vermijden, terwijl civiel- en strafrechtelijke sancties dienen ter afschrikking en het voorkomen van recidive. De (clusters van) maatregelen worden vrijwel altijd in samenhang met elkaar genomen en de uitvoering van deze maatregelen verschilt op lokaal niveau. Het is daarom niet mogelijk om uitspraken te doen over de werking van individuele maatregelen.

In de regel zien professionals en supporters maatregelen die bijdragen aan het scheiden van thuis- en uitsupporters als nuttig. De impact van maatregelen gericht op de fysieke infrastructuur is relatief beperkt, terwijl bijvoorbeeld de combiregeling wel van grote invloed is op een plezierige wedstrijdbeleving. Professionals en

supporters zijn het erover eens dat laatstgenoemde maatregel derhalve niet zonder meer mag worden ingezet, maar dat hiervoor gegronde redenen dienen te bestaan. Tegelijkertijd wijzen professionals en supporters ook op de beperkingen van de combimaatregel en andere maatregelen. De combimaatregel is bijvoorbeeld relatief makkelijk te omzeilen, en evenzeer moet het effect van beperkingen in de kaartverkoop en het hanteren van een clubcard in dit licht beschouwd worden. Daarnaast wijzen supporters en professionals allebei ook op het belang van service en gastvrijheid, waarbij moet worden opgemerkt dat – wanneer voor de keuze gesteld – professionals het belang van het treffen van veiligheidsmaatregelen benadrukken. Echter ook professionals erkennen dat een goede service en gastvrijheid positief bijdragen aan de wedstrijdbeleving en het verminderen van het risico op conflictsituaties. Gastvrijheid wordt dan ook wel als aanpalend aan het veiligheidsvraagstuk gezien. Het streven naar normalisatie sluit hier op aan.

Binnen de persoonsgerichte aanpak van notoire ordeverstoorders wordt de inzet van supporterscoördinatoren als effectieve maatregel benoemd. Repressieve maatregelen, zoals een stadionverbod, kunnen (tijdelijk) effect sorteren. Ook wanneer notoire ordeverstoorders – ondanks een stadionverbod – toch in het stadion aanwezig zijn, gedragen zij zich rustig(er). In het algemeen zijn supporters voorstander van een *high trust high penalty* benadering. Tegenover meer vrijheden staan bij overtreding van de regels hogere sancties. Proportionaliteit is daarbij wel belangrijk. De strenge (civiele) straffen die kunnen volgen op doorgaans lichte vergrijpen, kunnen bij supporters tot onbegrip leiden.

Belangrijke opbrengsten

Naast de algemene bevindingen van het onderzoek, behoeft een aantal bevindingen meer duiding, ook met het oog op het toekomstig te voeren beleid. Het gaat om vier opvallende bevindingen.

1. Een breed palet aan maatregelen

Het voetbalveiligheidsbeleid in Nederland kent op geaggregeerd niveau 64 maatregelen. Dit is – ook voor professionals – een verrassend hoog aantal. Dit betekent echter niet dat deze maatregelen niet nodig zijn. Alle maatregelen – op de bestuurlijke ophouding na – lijken bruikbaar en inzetbaar. De mate waarin dat gebeurt en nodig is, is afhankelijk van de BVO, de lokale infrastructuur, de eigen aanhang, de tegenstander en de historie. De risico-inschaling van wedstrijden (A, B of C) en de daaraan gekoppelde maatregelen verdienen heroverweging. Maatwerk, waarbij maatregelen ingezet worden op basis van een gedegen risicoanalyse en noodzaak, is het devies.

2. Draagvlak voor maatregelen

Supporters en professionals van de verschillende partijen (BVO, gemeente, OM, politie en wetenschap) verschillen vrijwel niet van mening over de werking van maatregelen. Zij benoemen derhalve grotendeels dezelfde maatregelen als effectief of niet-effectief en zien binnen deze maatregelen dezelfde (mogelijke) negatieve neveneffecten. Wel kunnen er tussen supporters en deze partijen – of tussen partijen onderling – verschillen van inzicht bestaan over de precieze nut en noodzaak van een (cluster van) maatregel(en) in een specifieke situatie.

3. Een stabiel beeld

Uit de cijfers blijkt dat het aantal incidenten rondom het voetbal over de afgelopen tien seizoenen stabiel is. Doorgaans gaat het bovendien om incidenten die als licht en middelzwaar te typeren zijn. Twee ernstige incidenten in 2011 en de daarmee gepaard gaande aanhoudingen, vormen hierop een uitzondering. Daarnaast blijkt het aandeel van eenmalige overtreeders binnen een seizoen toe te nemen ten opzicht van het aantal recidiverende overtreeders. Meer regelgeving en een striktere lokale aanpak en handhaving kunnen verantwoordelijk zijn voor deze toename. Verhoudingsgewijs vinden meer incidenten in de Jupiler League plaats dan in de Eredivisie. De fysieke infrastructuur, de kwaliteit van de veiligheidsorganisatie en het voor veiligheid beschikbare budget kunnen voor deze bevinding een verklaring bieden, evenals registratie-effecten.

4. Problematiek rondom harde kernen en notoire ordeverstoorders

Er blijven problemen bestaan rondom het gedrag van harde kernen en notoire ordeverstoorders. In de ogen van supporters worden deze groepen niet of nauwelijks aangepakt. Professionals bevestigen deze waarneming. Angst en een gebrek aan lef bij BVO's, gebrek aan lef en regie bij gemeenten en een gebrek aan prioriteit en capaciteit bij politie en OM liggen hieraan ten grondslag. Omdat een deel van de notoire ordeverstoorders zich bedient van bedreiging en intimidatie zou landelijke aansturing van de lokale aanpak – net als in sommige buitenland – overwogen moeten worden. Zowel onder professionals als onder supporters is er draagvlak voor een stevige, personsgerichte aanpak. Deze aanpak is een randvoorwaarde voor verdere normalisatie. In het kader van normalisatie zijn ook een goede service en gastvrijheid van belang. Tot slot zou het in navolging van het buitenland – in het kader van meer uniformiteit en transparantie – dan ook goed zijn als er ook in ons land vanuit een onafhankelijk orgaan wordt gekeken naar de fysieke infrastructuur, het niveau van *hospitality* en de veiligheidseisen die aan stadions gesteld worden.

Summary

In recent years, many different measures have been taken to reduce and combat hooliganism and nuisance by supporters. In this research we focus on these so-called football measures. Main question of the research is:

'What are the effects of the measures against hooliganism and football nuisance, which side effects do these measures have and are there possibilities for an improved game experience for football supporters without undermining safety, and if so, which measures?'

In preparation for the research, a list was made of what measures can be taken and which goals are linked to these measures. For this purpose, a desk research was conducted and important 'players' around the theme football and safety were consulted. A total of 64 measures within following eight clusters are put together:

- Transportation;
- Entrance stadium;
- Physical infrastructure stadium and immediate surroundings;
- Service;
- Surveillance;
- Consultation;
- Target groups and individuals;
- Policy measures (interventions and sanctions, legislation and rules).

During the research, 21 professionals, who, through policy, practice and research have knowledge of the effects of measures, were inquired. In relation to the football measures, we have spoken about reducing recidivism, combating nuisance by incidental troublemakers and the constraints for supporters which result from the measures. Also public prosecutors in charge of football-related manners, public prosecutor secretaries, public order and safety officers, safety coordinators of pro-

fessional football associations (Dutch: BVO's) and police officers were inquired through a digital survey. This resulted in 42 responses. Also *good practices* abroad were listed.

In addition to the interviews with and the survey among professionals, 64 supporters of a total of seventeen BVO's were inquired. In this context, a distinction was made between regular supporters (n=23) and more fanatical supporters who are part of organized supporter groups which require extra attention from the BVO and/or police (n=41). To what extent they are confronted with the measures and their impact and effect were particularly discussed. In addition, existing data was used, which consisted from answers of almost 3000 away supporters on questions about transport, reception and supporters policy.

In order to analyse on a person level and on an incident level, information from the Central Information Football hooliganism (Dutch: CIV) has been used. Developments in the type of incidents and offenders and the seriousness of the incidents have been examined per type BVO and annually. In addition, based on data of the Royal Dutch Football Association (Dutch: KNVB), developments in the number of stadium bans and the number of commenced preliminary inquiries by the prosecutor of the KNVB are examined.

General findings

The Netherlands has had a common national football policy since 1997. Initially, the focus was on a joint approach, later the emphasis shifted to normalization. This means that supporters are confronted with as few restrictions as possible when attending a football match and the approach focuses on the small group of persons who are systematically involved in violence and nuisance (notorious troublemakers). The measures taken correspond to the diversity in seriousness and frequency of supporters' violence and nuisance. The intention is to avoid conflict situations and situations which could encourage rule-breaking behaviour, while civil and criminal sanctions are used to deter and to prevent recidivism. The (clusters of) measures are practically always taken in connection with each other and the implementation of the measures differs on the local level. Therefore it is not possible to comment on the effect of individual measures.

In general, professionals and supporters consider measures which contribute to the separation of home and away supporters effective. The impact of measures aimed at the physical infrastructure is relatively low, while for instance the mandatory combination scheme for transport does have a great effect on an enjoyable game experience. Therefore, professionals and supporters agree that there have to be valid reasons to make use of the mandatory combination scheme for transport. At the same time, professionals and supporters point to the flaws of the combination scheme and other measures. For example, the mandatory combination scheme

for transport is relatively easy to circumvent and also the effect of ticket sale restrictions and the use of a club card should be seen this way. Furthermore, supporters and professionals both point out the importance of service and hospitality, where it should be noted that – if a chance is given – professionals emphasize the importance of taking security measures. However, also professionals realize that a good service and hospitality are beneficial to the game experience and to the reduction of risk of conflict situations. Hospitality is therefore considered adjacent to the safety issue.

Aiming for normalization corresponds to this. Within the person-oriented approach of notorious troublemakers, the use of supporter coordinators is considered an effective measure. Repressive measures, such as a stadium ban, can be (temporarily) helpful. Also when notorious troublemakers – in spite of a stadium ban – yet are in the stadium, they behave (more) quietly. In general, supporters are in favour of a *high trust high penalty* approach. Opposed to more liberties there are tougher sanctions for rule-breaking. Proportionality is then important. The severe (civil) penalties which can result from the usually minor offences, could lead to incomprehension by supporters.

Significant results

In addition to the general findings of the research, several findings need more clarification, also with a view to the future policy. It concerns four conspicuous findings.

1. *Wide range of measures*

The football safety policy in the Netherlands consists of 64 measures on an aggregate level. This is – also for professionals – a surprisingly high number. However, this does not mean that these measures are not necessary. All measures, except for the administrative detention, seem practicable and usable. It depends on the BVO, the local infrastructure, the own supporters, the opponent and history to what extent this occurs and is necessary. The risk classification of matches (A, B or C) and the involved measures call for reconsideration. Customization, where measures are taken based on thorough risk analysis and urgency, is needed.

2. *Support for measures*

Supporters and professionals of the different parties (BVO, municipality, Public Prosecutor, police and research), differ hardly in their opinion on the effects of measures. Therefore, they mention for the most part the same measures as being effective or non-effective and see similar (possible) negative side effects within these measures. However, between supporters and these parties, or just between these parties, differences of opinion can arise about the exact purpose and necessity of a (cluster of) measure(s) in a specific situation.

3. A steady view

Statistics show that the number of football-related incidents over the last ten seasons show a steady view. Usually it involves incidents which are characterized as minor and moderate. Two severe incidents in 2011 and the corresponding arrests are an exception. Moreover, the share of one-time offenders within one season appears to increase compared to the number of repeat offenders. More rules and a stricter local approach and enforcement could be responsible for this increase. Relatively, there are more incidents in the Jupiler League than in the Premier League. Physical infrastructure, quality of the safety organization and the available safety budget could explain these findings, as well as effects of registration.

4. Problems involving the hardcore football fans and notorious troublemakers

Problems concerning the behaviour of hard core football fans and notorious troublemakers remain. From the supporters' view these groups are not or hardly tackled. Professionals confirm this perception. Lack of nerve and management with municipalities, fear and lack of nerve with BVO's and lack of priority and capacity with police and the Public Prosecution Service are the underlying causes. Since a part of the notorious troublemakers uses threats and intimidation, nation-wide control of the local approach, as in some countries abroad, should be considered. As well as with professionals as with supporters there is support for a solid, person aimed approach. This approach is a precondition for further normalization. Within the scope of normalization, good service and hospitality are important as well. To conclude, in imitation of foreign countries, it would be beneficial - as part of more uniformity and transparency - that also the physical infrastructure in the Netherlands would be examined by an independent body, as well as the level of *hospitality* and the required safety measures for stadiums.

Lijst met afkortingen

ADHD	- Attention Deficit Hyperactivity Disorder
APV	- Algemeen Plaatselijke Verordening
BVH	- Basis Voorziening Handhaving
BVO	- Betaald voetbalorganisatie
CIV	- Centraal Informatiepunt Voetbalvandalisme
FA	- Football Association
FLA	- Football Licensing Authority
FSE	- Football Supporters Europe
IQ	- Intelligentiequotiënt
KNVB	- Koninklijke Nederlandse Voetbalbond
ME	- Mobiele Eenheid
WMBVEO	- Wet Maatregelen Bestrijding Voetbalvandalisme en Ernstige Overlast
OM	- Openbaar Ministerie
SGSA	- Sports Grounds Safety Authority
UEFA	- Union of European Football Associations
VC	- Voetbalcoördinator
VVS	- VoetbalVolgSysteem

Geraadpleegde bronnen

Literatuur

Adang, O. en C. Cuvelier (2001). *Policing Euro 2000. International police co-operation, information management and police deployment*. Ubbergen: Tandem Felix.

Adang, O. (2011). Initiation and escalation of collective violence: an observational study of protest and football events. In: Madensen, T.D. & J. Knutsson (eds.). *Preventing crowd violence*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Armstrong, G. en R. Harris (1991). Football hooligans: Theory and evidence. *Sociological Review*, 39(3), 428-458.

Astbury, B. en F.L. Leeuw (2010). Unpacking black boxes: Mechanisms an theory building in evaluation. *American Journal of Evaluation*, 31(3), 363-381.

Auditteam Voetbalvandalisme (2008). *Doorzetten! De balans opgemaakt na 5 jaar Auditteam Voetbalvandalisme*. Te downloaden via www.rijksoverheid.nl.

Auditteam Voetbal & Veiligheid (2012a). *Tussen ratio en intuïtie. Een onderzoek naar de ongeregelgheden tijdens en na de wedstrijd FC Utrecht – FC Twente op 4 december 2011*. Te downloaden via www.rijksoverheid.nl.

Auditteam Voetbal & Veiligheid (2012b). *Relminuten bij het Maasgebouw. Een onderzoek naar aanleiding van ongeregelgheden bij het Maasgebouw op 17 september 2011*. Te downloaden via www.rijksoverheid.nl.

Auditteam Voetbal & Veiligheid (2013). *Voetbalveiligheid 2009-2012. Terugblik op drie jaar onderzoek door het Auditteam Voetbal & Veiligheid*. Te downloaden via www.rijksoverheid.nl.

Berkouwer, E. en J. van der Grinten (2012). De Wet MBVEO (of: Voetbalwet) en de roep om meer. *De Gemeentestem*, 29: 130-137.

Boonstra, N., N. Hermens, E. Koot, I. Scheijmans en S. Verhagen (2011). *De verbindende kracht van voetbal*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Bos, J. en E. van der Torre (2010). *Organiseren van veiligheid in het betaald voetbal*. Den Haag: COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement.

Bovenkerk, F. en E. Leuw (zonder jaartal). *Criminologische kennis en de toepasbaarheid daarvan*. Den Haag: WODC.

Bremmers, B. en H. Ferwerda (2011). *Ultras: sfeermakers of vechtjassen?* Arnhem: Bureau Beke.

Briene, M., A. Koopman en F. Goessen (2005). *De waarde van voetbal*. Rotterdam: KNVB.

Briene, M. en B. Stek (2012). *Roda JC Kerkrade op waarde geschat*. Rotterdam: ECORYS Nederland BV.

Buisman, A. (2004). Opvoeding in en door sport? *Pedagogiek*, 24: 310-323.

Centraal Informatiepunt Voetbalvandalisme (CIV). Jaarverslagen van de seizoenen 2010-2011, 2011-2012, 2012-2013. Te downloaden via www.civ-voetbal.com

Coalter, F. (2007). *A wider social role for sport. Who's keeping the score?* Abingdon: Routledge.

Cohen, L. en M. Felson (1979). Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach. *American Sociological Review*, 44(August): 588-608.

Commissie Cohen (2013). *Twee werelden – You only live once*. Te downloaden via www.rijksoverheid.nl.

Derks, G. (2011). *NAC Breda en haar rol in de maatschappij (masterscriptie)*. Utrecht: Universiteit Utrecht.

Dijkman, J., J. Griepink, M. Plomp, P. Seignette en T. Visser (2012). Een informatiestrategie voor de bestrijding van voetbalvandalisme. *Journal of Chain-computerisation*, 3(1): 1-16.

Eekeren, F. van, B. Dijk en S. Brinkhof. (2012). *Rendement en kritische succesfactoren van maatschappelijk verantwoord ondernemen door BVO's. Seizoen 2010-201*. Utrecht: Universiteit Utrecht.

Farrington, D.P. (2006). Comparing football hooligans and violent offenders: childhood, adolescent, teenage and adult features. *Monatsschrift für Kriminologie*, 89(3): 193-205.

Ferwerda, H. en O. Adang (2007). *Hooligans in beeld. Van informatie naar aanpak*. Apeldoorn: Programma Politie & Wetenschap.

Ferwerda, H., I. van Leiden en T. van Ham (2010). Het nieuwe hooliganisme: geweld ook buiten het voetbalveld. *Justitiële Verkenningen*, 36(1): 54-68.

Ferwerda, H., S. Barlagen, J. Bos, B. Bremmers, T. van Ham en E. van der Torre (2011). *Uitsupporters Centraal. Een onderzoek naar het bezoeken van uitwedstrijden in het betaald voetbal*. Te downloaden via www.rijksoverheid.nl.

Gestel, J. van (2007). *Figuraties in de sport*. Gent: Academia Press.

Ham, T. van (2010). *Evaluatie 'Hooligans Buitenspel'*. Arnhem: Bureau Beke.

Ham, T. van, B. Bremmers en H. Ferwerda (2014). *Gelegenheidsordeverstoorders? Een analyse van rondom grootschalige rellen aangehouden verdachten*. Arnhem: Bureau Beke.

Ham, T. van, B. Bremmers en H. Ferwerda (2014). *Portretten van notoire ordeverstoorders. Kenmerken en achtergronden van notoire ordeverstoorders binnen het voetbal*. Arnhem: Bureau Beke.

Havelund, J., M. Jensen, L. Joern, B. Nielsen en K. Rasmussen (2013). *Danish Event Policing of Football Crowds*. Norderstedt: Books on Demand GmbH.

Heere, B. (2002). Malversaties in de voetbalwereld; amateurisme, verdeeldheid en de schimmige transfermarkt. *Justitiële verkenningen*, 28(2): 20-30.

Huijgens, V. en S. Meijer (2010). *Voetbalvandalisme voorkomen, een voorzet voor veiligere voetbal. Een instrument voor het uitvoeren van sociaal preventief beleid bij voetbalvandalisme*. Utrecht: Het CCV.

Kerr, J. en H. de Kock, H. (2002). Aggression, violence and the death of a Dutch soccer hooligan: A reversal theory explanation. *Aggressive Behavior*, 28: 1-10.

KNVB (2002). *Koninklijke Nederlandse Voetbalbond Standaardvoorwaarden*. Zeist: KNVB.

KNVB (2012). *Veiligheidsmonitor, seizoen 2011/12*. Zeist: KNVB.

KNVB (2013). *Handboek Competitiezaken 2013-2014*. Te downloaden via www.knvb.nl

KNVB Expertise (2009). *Benchmark betaald voetbal*. Te downloaden via www.knvb.nl

KNVB Expertise (2013a). *Eredivisie Fanonderzoek 2012-2013*. Te downloaden via www.eredivisie.nl

KNVB Expertise (2013b). *Seizoen in cijfers*. Te downloaden via www.knvb.nl

KNVB Expertise (2014). *Eredivisie Fan Onderzoek 2013/14*. Te downloaden via www.eredivisie.nl

Koning, R. (2010). Voetbal als bedrijfstak. *Justitiële verkenningen*, 36(1): 28-40.

Leiden, I. van, N. Arts en H. Ferwerda (2009). *Rellen om te reellen. Een studie naar grootschalige openbare ordeverstoringen en notoire ordeverstoorders*. Apeldoorn: Programma Politie & Wetenschap.

Leeuw, H.B.M. en S. Bogaerts (2009). *High-tech crime en voorlichting. Een inventarisatie van voorlichtingsinitiatieven in Nederland en een analyse van kansen en mogelijkheden*. Leuven: Katholieke Universiteit Leuven.

McPhail, C. (1991). *The myth of the madding crowd*. New York: Aldine de Gruyter.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1997). *Beleidskader bestrijding voetbalvandalisme en -geweld voor risicowedstrijden*. Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2003). *Beleidskader bestrijding voetbalvandalisme en voetbalgeweld*. Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2005). *Beleidskader bestrijding voetbalvandalisme en voetbalgeweld*. Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2006). *Modelconvenant Voetbal & Veiligheid*. Te downloaden via www.hetccv.nl

Ministerie van Justitie (1999). *Eenheid van begrip III*. Den Haag: Directoraat-Generaal Preventie, Jeugd en Sancties.

Ministerie van Veiligheid en Justitie (2011). *Kader voor beleid Voetbal en Veiligheid*. Den Haag.

Ministerie van Veiligheid en Justitie (2012). *Landelijk Actieplan Voetbal en Veiligheid*. Den Haag.

Moffitt, T. (1993). Adolescence-limited and life-cycle-persistent antisocial behavior: a developmental taxonomy. *Psychological Review*, 100: 674-701.

Moffitt, T. (1997). Adolescence-limited and life-course persistent offending: a complementary pair of developmental theories. In: T.P. Thornberry (Ed.), *Developmental Theories of Crime and Delinquency* (pp. 11-54). New Brunswick, NJ: Transaction.

Muller, E., U. Rosenthal, M. Zannoni, H. Ferwerda en S. Schaap (2010a). *Strandrellen in Hoek van Holland. Dancefestival Veronica Sunset Grooves, 22 augustus 2009*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Muller, E., J. van der Leun, L. Moerings en P. van Calster (2010b). *Criminaliteit. Criminaliteit en criminaliteitsbestrijding in Nederland*. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer.

Muller, E. en anderen (2011). *Ordeverstoringen en groepsgeweld bij evenementen en grootschalige gebeurtenissen. Scherpte en alertheid*. Den Haag: COT.

Openbaar Ministerie (2012). *Aanwijzing bestrijding van voetbalvandalisme en -geweld*. Te downloaden via www.om.nl

Pawson, R., T. Greenhalgh, G. Harvey en K. Walshe (2005). Realist review – a new method of systematic review designed for complex policy interventions. *Journal of Health Services Research & Policy*, 10(1): 21-34.

Pawson, R. (2013). *The Science of Evaluation. A Realist Manifesto*. Londen: Sage Publications Ltd.

R. Pawson en N. Tilley (1997). *Realistic Evaluation*, Londen: Sage publications, 1997.

Postmes, T. en R. Spears (1998). Deindividuation and antinormative behavior: a meta-analysis. *Psychological Bulletin*, 123(3): 238-259.

Pro Facto (2012). *Op doel? Evaluatie van de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast*. Groningen: Pro facto/ RUG.

Reicher, S., C. Stott, P. Cronin en O. Adang (2004). An integrated approach to crowd psychology and public order policing. *Policing*, 27(4): 558-572.

Reicher, S., C. Stott, J. Drury, O. Adang, P. Cronin en A. Livingstone (2007). Knowledge-based public order policing: Principles and practice. *Policing*, 1(4): 403-415.

Reicher, S. (2001). The psychology of crowd dynamics. Zie http://www.uni-kiel.de/psychologie/ispp/doc_upload/Reicher_crowd%20dynamics.pdf

Russell, G. (1995). Personalities in the crowd: Those who would escalate a sports riot. *Aggressive Behavior*, 21: 91-100.

Sande, J. van de (2013). *11 manieren om naar massa's te kijken*. Utrecht: TSC Academy.

Schaap, D., M. Postma, L. Jansen en J. Tolsma (2014). Combating hooliganism in the Netherlands: An evaluation of measures to combat hooliganism with longitudinal registration data. *European Journal on Criminal Policy and Research*.

Schwarte, S. (2010). *FC Twente, scoren in de wijk*. Enschede: Universiteit Twente.

Spaaij, R. (2008). Men like us, boys like them. Violence, masculinity and collective identity in football hooliganism. *Journal of Sport & Social Issues*, 32(4): 369-392.

Stott, C. en G. Pearson (2007). *Football Hooliganism: Policing the War on the English Disease*. Pennant Books.

Stott, C. (2013). *Understanding and managing risk*. Crowd & Conflict Management Ltd.

Spaaij, R. (2008). Voetbal en geweld: op zoek naar beleid in balans. Te raadplegen via www.websitevoordepolitie.nl.

Veen, C. en J. Brouwer (2013). *Van meld- naar aantoonplicht. Een onderzoek naar een systeem van digitale surveillance*. Amsterdam: Reed Business.

Veldboer, L., N. Boonstra en A. Krouwel (2007). Eenheid en verdeeldheid op het veld, de januskop van sport. In: L. Veldboer, J.W. Duyvendak en C. Bouw (red.), *De mixfactor: integratie en segregatie in Nederland*. Amsterdam: Boom.

Waddington, D. en M. King (2005). The disorderly crowd: from classical psychological reductionism to socio-contextual theory – the impact on public order policing strategies. *The Howard Journal*, 44(5): 490-503.

Wartna, B., S. el Harbachi en A. van der Laan (2005). *Jong vast. Een cijfermatig overzicht van de strafrechtelijke recidive van ex-pupillen van justitiële jeugdinrichtingen*. Den Haag: WODC.

Wartna, B. (2005). *Evaluatie van daderprogramma's. Een wegwijzer voor onderzoek naar de effecten van strafrechtelijke interventies speciaal gericht op het terugdringen van recidive*. Den Haag: WODC.

Williams, J., E. Dunning en P. Murphy (1986). The rise of the English soccer hooligan. *Youth and Society*, 17(4): 362-380.

Websites

www.crimesite.nl - *Klein opdondertje uit Wolvega* (18 februari 2012)

www.misdaadjournalist.nl - *Het 'vergeten verleden' van Sven Westendorp en Para Smit* (10 september 2011)

www.fanseurope.org

www.knvb.nl

www.nos.nl – *Celstraf hooligans voor drugshandel* (11 juli 2014)

www.nu.nl

www.robzijlstra.wordpress.com – *Kwikstaart* (1 maart 2011) en *Jan B.* (31 maart 2011)

www.thefa.com

Overige

Algemeen Dagblad (18 maart 2008). *Infiltrant liet euro's dwarrelen.*

Documentatie van de voetbalcel België: (a) Presentatie Aanpak Voetbalveiligheid; (b) Documentatie aangaande de Belgische wet- en regelgeving en (c) Artikel ‘Safety and security at football matches. Structure and policy in Belgium.

E-mailcorrespondentie met vertegenwoordigers uit Frankrijk, Luxemburg, België, Engeland en Servië.

Het Parool (18 november 2011). *Rick Halman ook verdacht van moord op Ajaxfan.*

Het Parool (12 juli 2014). *Ajax-hooligans de cel in voor drugshandel.*

National Policing Improvement Agency (2010). *Guidance on Policing Football.*

The FA. *Crowd management measures. FA Good Practice Guide for Football Clubs.* Te downloaden via www.thefa.com.

The FA (2013). *Summary of measures taken to prevent football violence.* Te downloaden via www.thefa.com.

UEFA (2010). *UEFA Stadium Infrastructure Regulations. Edition 2010.*

UEFA (2013). *Matchday Organisational Meeting Form Season 2013/2014.*

UK Football Policing Unit (2014). *Safety, Security and Service Initiatives Implemented by Clubs in the UK.*

Volkscrant (1 mei 2014). *Hoe intimidatie en geweld de Ajax-familie beheersen.*

Volkscrant (1 mei 2014). *Politie weet van bedreigingen Ajax.*

Bijlagen

Raak geschoten?

Bureau **Beke**

In de afgelopen jaren is er een palet aan maatregelen getroffen om door supporters veroorzaakt geweld en overlast ('voetbalmaatregelen') te verminderen en bestrijden. In opdracht van het WODC doet Bureau Beke onderzoek naar de werkzaamheid van deze voetbalmaatregelen. Supporters-geweld en -overlast is daarbij gedefinieerd als geweld en overlast dat rond of tijdens de wedstrijden in het betaalde voetbal plaatsvindt, inclusief de reis van en naar het stadion.

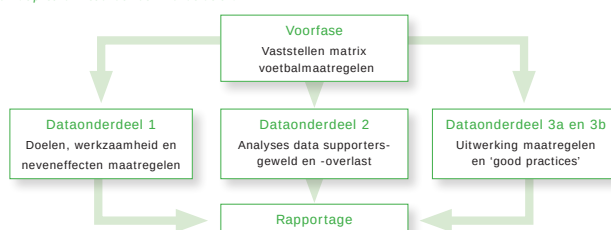
De centrale vraagstelling van het onderzoek luidt als volgt:

'Wat is de werkzaamheid van maatregelen tegen voetbalgeweld en -overlast, welke neveneffecten hebben deze maatregelen en bestaan er mogelijkheden voor een verbeterde wedstrijdbeleving van voetbalsupporters zonder dat de veiligheid in het geding komt en zo ja, welke?'

Het onderzoek bestaat uit een voorfase waarin de doelen van maatregelen in beeld worden

gebracht en drie deelonderzoeken met elk hun eigen deelvragen. Dataonderdeel 1 heeft betrekking op de doelen, werkzaamheid en neveneffecten van maatregelen volgens experts en betrokken partijen. Dataonderdeel 2 betreft analyses van cijfermatige data en dataonderdeel 3 gaat in op de uitwerking van de maatregelen op supporters en de kansen voor de toekomst. In figuur 1 staat de opzet van het onderzoek in onderdelen visueel weergegeven.

Figuur 1. Opzet van het onderzoek in onderdelen.



Voorfase – Vaststellen matrix voetbalmaatregelen

Om in het onderzoek de werkzaamheid van gevoerd beleid te kunnen bepalen, is het van belang een compleet beeld te hebben van reeds getroffen voetbalmaatregelen. Via deskresearch en interviews met stakeholders binnen het voetbal en/of openbare ordehandhaving worden maatregelen in beeld gebracht en in clusters

(bv. vervoer, kaartverkoop, sancties) ingedeeld. Dit overzicht leggen we voor aan de expertgroep en/of regiegroep Voetbal en Veiligheid. Op basis van de feedback, wordt een definitieve lijst met maatregelen en de indeling daarvan vastgesteld (matrix voetbalmaatregelen).

Colofon

Projectteam:

Henk Ferwerda
Tom van Ham
Bo Bremmers
Tjaza Appelman

Meer informatie:

Henk Ferwerda
T 026 443 86 19
h.ferwerda@beke.nl
www.beke.nl

Foto: Stockxchng

Opmaak: Marcel grotens,

© 2013 Bureau Beke

Dataonderdeel 1 – Doelen en werkzaamheid maatregelen

In deze onderzoeksfase willen we in beeld brengen wat de doelstellingen van de genomen maatregelen zijn. Ook moet deze onderzoeksfase meer zicht geven op de werkzaamheid van deze maatregelen c.q. de werkzame mechanismen en in welke mate sprake is van neveneffecten. Binnen dit onderdeel worden diverse onderzoeksactiviteiten uitgevoerd.

Deskresearch (beleidsnota's, nulmetingen van het Auditteam Voetbal & Veiligheid, onderzoek) is een eerste informatiebron. Aanvullend worden interviews gehouden met vertegenwoordigers van gemeenten, KNVB, Openbaar Ministerie, politie, betaald voetbalclubs, supporters- en belangenverenigingen en onderzoekers.

In totaal worden tien individuele interviews en vier groepsinterviews met voetbalvierhoeken en supportersverenigingen georganiseerd. Tot slot voeren we een analyse uit op een bestaand databestand met daarin de antwoorden van 2.892 supporters op vragen over voetbalmaatregelen. Op basis van de geraadpleegde bronnen wordt een matrix opgesteld waarin doel van het cluster van maatregelen, werkzaamheid en eventuele neveneffecten per ondervraagde respondentgroep vermeld worden. Op deze wijze kunnen overeenkomsten, maar ook verschillen per cluster van maatregelen en per respondentgroep worden geanalyseerd en beschreven.

Dataonderdeel 2 – Analyses data supportersgeweld en -overlast

We bekijken in welke mate systeeminformatie bruikbaar is voor het doen van uitspraken over de werkzaamheid van voetbalmaatregelen. Daartoe voeren we in het Voetbalvolgsysteem (VVS) een subjectanalyse en een incidentanalyse uit over een periode van de afgelopen tien jaar. We bekijken onder andere het aantal

overtreders en incidenten op jaarbasis per BVO, het aantal eenmalig geregistreerde overtredders en het aantal recidivisten c.q. hooligans. Verder worden aard en aantal door de aanklager van de KNVB gestarte vooronderzoeken over de afgelopen vijf jaar in beeld gebracht en geanalyseerd.

Dataonderdeel 3a – Uitwerking maatregelen

In dit dataonderdeel ligt de nadruk op de uitwerking van maatregelen op supporters. We maken een onderscheid tussen supporters, gelegenheidsordeverstoorders en notoire ordeverstoorders c.q. hooligans. Per groep zullen we twintig personen interviewen. Deze zullen worden geworven via tien BVO's (vijf Eredivisieclubs en vijf clubs die actief zijn in

de Jupiler League). De interviews richten zich op maatregelen waar supporters in de praktijk echt iets van merken, zoals bijvoorbeeld vervoer, kaartverkoop en stadionverboden. Verder maken we gebruik van de kennis over de uitwerking van maatregelen uit het eerder genoemde onderzoek onder bijna 2.900 supporters.

Dataonderdeel 3b – Good practices

In dit dataonderdeel besteden we aandacht aan eventuele *good practices* uit het buitenland, die ook in de Nederlandse context bruikbaar zouden kunnen zijn. Deskresearch, ervaringen tijdens een congres van supporters uit 39 landen en opbrengsten van een uitwisseling tussen Nederlandse en Engelse beleidsmakers zijn belangrijke informatiebronnen. Aanvullend zal het CIV en de KNVB gevraagd worden om een e-mail in hun internationale netwerk uit te zetten met de vraag voetbalmaatregelen te benoemen die

volgens de ontvanger van de e-mail te zien zijn als *good practices* in zijn of haar land. Reacties worden door de onderzoekers verzameld en – indien noodzakelijk voor het verkrijgen van aanvullende informatie – wordt contact opgenomen met personen die mogelijk bruikbare maatregelen hebben aangedragen. Het overzicht van gevonden maatregelen wordt voorgelegd aan de leden van de expertgroep Voetbal en veiligheid met het verzoek de haalbaarheid van maatregelen te bekijken.

Afronding

De bevindingen ten aanzien van werkzaamheid, effecten en neveneffecten van voetbalmaatregelen zullen tijdens een expertmeeting met deskundigen worden gepresenteerd. Tijdens deze expertmeeting is tevens ruimte voor dis-

cussie en aanvulling. We sluiten het onderzoek af met een rapportage waarin, naast de verantwoording voor het onderzoek, de probleemstelling en de verschillende deelvragen worden beantwoord.

Bijlage 2 - Deelnemende professionals

Interview of groepsinterview

Adang, Otto	Politieacademie
Beelen, Gerard	Auditteam Voetbal en Veiligheid
Brouwer, Jan	Rijksuniversiteit Groningen
Engel, Etienne van den	Politie Eenheid Rotterdam
Ettinger, Marc van	Gemeente Rotterdam
Gerritsma, Bernard	Feyenoord
Granpré Molière, Rob	FC Eindhoven
Herp, Etienne van	Supportersvereniging PSV
Jong, Gijs de	KNVB
Kooijman, Joop	Sparta
Laar, Marc van de	PSV
Meesters, Marco	COT
Moraal, Han	Auditteam Voetbal en Veiligheid
Paauw, Frank	Politie Eenheid Rotterdam
Punt, Bert	Openbaar Ministerie Rotterdam
Roosenburg, Marc	Politie Eenheid Rotterdam
Strooband, Ton	Feyenoord
Timmer, Marc	UEFA
Toebes, Twan	Politie Eenheid Oost-Brabant
Torre, Edward van der	Politieacademie
Vos, Erik	Gemeente Eindhoven

*Overige**

Andrien, Marcel	MVV
Bluyssen, Jan	KNVB
Bruijn, Dian de	FC Groningen
Frisch, Frank	Nationale politie Luxemburg
Gargenta, Aleksandar	Nationale politie Servië
Gijzel, Rob van	Gemeente Eindhoven
Groenendijk, Jurrie	KNVB
Groot, Daniëlle de	Nationale Politie
Hegeman, Martijn	Go Ahead Eagles
Hendriks, Marjolein	CIV
Hofstee, Theo	Openbaar Ministerie Amsterdam
Huls, Marjan	Politie Eenheid Noord-Nederland

Kampschreur, Bram	Politie Eenheid Rotterdam
Keuning, Matthijs	Sociaal geograaf en freelance journalist
Kok, Ninon	KNVB
Kollenburg, Will van	CIV
Lawrence, Jenny	Nationale politie Engeland
Leenders, Werner	CIV
Linmans, Anna	Ministerie van Veiligheid en Justitie
Mark, Ingmar van der	CIV
Megdiche, Sami	Nationale politie Frankrijk
Nash, Wayne	Cardiff City
Nieborg, Marga	Gemeente Enschede
Oudsten, Peter den	Gemeente Enschede
Peterse, Edo	Willem II
Poll, Chris van de	KNVB
Ruby, Lars	Nationale politie Denemarken
Shaw, Ruth	SGSA (Engeland)
Vanhecke, Jo	Voetbalcel (België)
Vliet, Leo van der	Vitesse
Walley, Chris	FA
Weitering, Jasper	Ministerie van Veiligheid en Justitie
Zunderd, Peter van	Auditteam Voetbal en Veiligheid

- * Het gaat om leden van de Regie- en Expertgroep Voetbal die hebben gereflecteerd op de lijst met voetbalmaatregelen, professionals die hebben meegewerkt aan het internationale onderdeel van het onderzoek en professionals die op een andere manier aan de uitvoering van het onderzoek een bijdrage hebben geleverd.

Bijlage 3 - Geïnterviewde supporters per BVO

BVO	Aantal	Divisie op moment van onderzoek
Ajax	5	Eredivisie
AZ	3	Eredivisie
Cambuur	3	Eredivisie
De Graafschap	4	Jupiler League
FC Groningen	1	Eredivisie
FC Twente	2	Eredivisie
FC Utrecht	2	Eredivisie
Fortuna Sittard	2	Jupiler League
Go Ahead Eagles	9	Eredivisie
MVV	6	Jupiler League
NAC	5	Eredivisie
PSV	4	Eredivisie
Roda JC	2	Eredivisie
Sparta	10	Jupiler League
Vitesse	3	Eredivisie
VVV	1	Jupiler League
Willem II	2	Jupiler League

Bijlage 4 - Instrument voetbalmaatregelen

Binnen het onderzoek landelijk onderzoek ‘*Raak geschoten*’ zijn vierenzestig maatregelen en hun doelstellingen geïnventariseerd die genomen (kunnen) worden ten behoeve van een veilig verloop van wedstrijden in het betaalde voetbal. In dit formulier kunt u uw top-5 van relevante maatregelen en eventuele overbodige maatregelen benoemen. Tot slot kunt u ook aangeven of u ideeën heeft voor nieuwe maatregelen die de veiligheid voor, tijdens en na wedstrijden kunnen vergroten.

Top-5 van relevante maatregelen

	Maatregel (nummer maatregel op het overzicht)
1.	
2.	
3.	
4.	
5.	

Plaats hier indien u dat wilt een toelichting

Overzicht van overbodige maatregelen

	Maatregel (nummer maatregel op het overzicht)
1.	
2.	
3.	
4.	
5.	

Plaats hier indien u dat wilt een toelichting

Ideeën voor maatregelen die de veiligheid voor, tijdens en na een wedstrijd kunnen vergroten

Matrix voetbalmaatregelen

Op de volgende pagina's vindt u een overzicht van maatregelen die genomen worden om de veiligheid rondom voetbalwedstrijden te verhogen. Tevens zijn de doelstellingen van deze maatregelen aangegeven. We willen u vragen om een top-5 te benoemen van maatregelen die naar uw mening het meest relevant zijn vanuit het oogpunt van veiligheid rondom wedstrijden in het betaalde voetbal. Een belangrijk criterium daarbij is de mate waarin de door u gekozen maatregelen volgens u aan de genoemde doelstelling(en) voldoen. Daarnaast willen we u vragen de maatregelen te noemen die wat u betreft overbodig zijn en/of gezien hun impact (bv. op een plezierige beleving van een voetbalwedstrijd) niet in verhouding staan tot de 'winst' die daarmee wordt geboekt.

U kunt uw reactie per e-mail sturen naar Tom van Ham (tvanh@beke.nl).

Wij danken u vriendelijk voor uw medewerking!

Categorisatie van maatregelen		Doelstelling(en)	Relevant	Overbodig
Vervoer	1. Verplichte aanrijdroute uitsupporters	- Scheiden uit- en thuisupporters - Voorkomen van verkeersopstoppingen	☐	☐
	2. Vervoersregeling (al dan geen combi)	- Scheiden uit- en thuisupporters - Verkrijgen van overzicht over aantal en profiel bezoekende uitsupporters - Verbeteren beheersbaarheid van de openbare orde rondom een wedstrijd	☐	☐
Toegang stadion	3. Clubcard	- Vaststellen identiteit supporters - Mogelijkheid een persoon aan te spreken n.a.v. wangedrag door supporters met plaatsbewijzen op de genoemde clubcard	☐	☐
	4. Reguleren kaartverkoop	Verkrijgen van overzicht over aantal en profiel bezoekende (uitsupporters (1-op-1, 1-op-2 of 1-op-4 kaartverkoop)	☐	☐
	5. Verplichte uitkaart	Voorkomen dat ongewenste supporters uitwedstrijden bezoeken c.q. invloed uitoefenen op het profiel van uitsupporters	☐	☐
	6. Maximeren van het aantal bezoekende supporters	- Het beheersen van de openbare orde en veiligheid rondom een wedstrijd - Voorkomen dat (te) grote groepen supporters naar een wedstrijd afreizen	☐	☐
	7. Verbod op uitsupporters	- Het beheersen van de openbare orde en veiligheid rondom een wedstrijd - Voorkomen dat risicosupporters elkaar treffen rondom een wedstrijd	☐	☐
Fysieke infrastructuur stadion en nabije omgeving	8. Cameratoezicht	- Monitoren situatie binnen en buiten het stadion - Preventief om incidenten te voorkomen - Identificatie overtreders (van de huisregels en wetsovertredingen)	☐	☐
	9. Elektronische toegangscontrole	- Voorkomen dat meerdere supporters op dezelfde kaart het stadion betreden - Signalering van risicosupporters	☐	☐

Categorisatie van maatregelen		Doelstelling(en)	Relevant	Overbodig
Fysieke infrastructuur stadion en nabije omgeving	10. Inrichting en locatie uitvak	- Scheiden uit- en thuis supporters - Gastvrije ontvangst uitsupporters	☐	☐
	11. Scheiden uit- en thuis supporters	- Zorgen dat uitsupporters en de harde kern / fanatieke supporters zo min mogelijk verbale en visuele contactmogelijkheden hebben - Voorkomen van openbare ordeproblemen door de mogelijkheden voor rivaliserende groepen om elkaar te treffen, te beperken	☐	☐
	12. Bejegeningprofiel (politie/stewards)	- Het faciliteren van goedwillende supporters - Het zorgen voor een aangename beleving waar het gaat om het bezoeken van een wedstrijd	☐	☐
Service	13. Opvang uitsupporters (ontvangst/gastheerschap)	- Het zorgen voor een aangename beleving waar het gaat om het bezoeken van een wedstrijd - Voorkomen of wegnemen van ergenissen en irritaties onder uitsupporters	☐	☐
	14. Verbeteren gastheerschap	- Het zorgen voor een aangename beleving waar het gaat om het bezoeken van een wedstrijd - Voorkomen of wegnemen van ergenissen en irritaties onder uitsupporters	☐	☐
	15. Aanscherpen kwaliteitseisen stewards en beveiliging	Erzorg voor dragen dat het niveau van de stewards (o.a. ten aanzien van bejegening en fouilleren) van voldoende niveau is	☐	☐
Toezicht	16. Controle op stadionverboden (middels identiteitscontrole)	Het weren uit het stadion van ongewenste supporters	☐	☐
	17. Crowd management	Het voorkomen van te veel drukte in/rondom het stadiongebied bij de aan- en afvoer van supporters	☐	☐
	18. Foullering (generiek)	Voorkomen dat bezoekers het stadion betreden met niet-toegestane spullen (drugs, wapens, vuurwerk)	☐	☐

Categorisatie van maatregelen		Doelstelling(en)	Relevant	Overbodig
Toezicht	19. Investeren in opleiding(en) stewards	Er zorg voor dragen dat het niveau van de stewards (o.a. ten aanzien van bejegening en fouilleren) van voldoende niveau is	☐	☐
	20. Inzet beveiliging en stewards	Het waarborgen van de safety, security en service in het stadion	☐	☐
	21. Inzet van drugshonden	Voorkomen dat supporters in het bezit van drugs het stadion betreden	☐	☐
	22. Inzet politie (waaronder supportersbegeleiders)	- Het waarborgen van de openbare orde en veiligheid (in het publieke domein) tijdens en rondom voetbalwedstrijden - Het opbouwen van een band met (fanatieke) supporters: 'kennen en gekend worden'	☐	☐
	23. Inzet cameratoezicht (onder andere voor het achterhalen identiteit (gelegenheids)orderstoorders)	- Opsporen en vervolgen van personen die over de schreef gaan en/of de huisregels overtreden - Monitoren safety en security binnen en buiten het stadion	☐	☐
Overleg	24. Betrekken supportersverenigingen bij beleidsvorming	- Creëren van draagvlak voor het huidige en te voeren beleid en een directe lijn met (fanatieke) supportersgroepen - Bevorderen van (sociale) controle door de achterban	☐	☐
	25. Gemeenschappelijk vooroverleg	- Informatie-uitwisseling - Afspraken over bijvoorbeeld aantal supporters, vervoer en kaartverkoop - Actuele risico-informatie in kaart brengen	☐	☐
	26. Monitoren kengetallen	Schetsen beeld over de veiligheidssituatie, risico's en mogelijkheden voor de aanpak	☐	☐
	27. Periodiek drie- en vierhoeksoverleg	- Informatie-uitwisseling - Bevorderen integrale aanpak - Een gezamenlijk beeld vormen over veiligheidssituatie, risico's en aanpak	☐	☐

Categorisatie van maatregelen		Doelstelling(en)	Relevant	Overbodig
Overleg	28. Periodiek operationeel overleg op ambtelijk niveau	• Informatie-uitwisseling • Vormen gezamenlijk beeld over de veiligheidssituatie, risico's en aanpak	☐	☐
	29. Planning wedstrijdschema (dag/tijdstip)	• Voorkomen ongewenste parallele evenementen in de gemeente/regio	☐	☐
	30. Vooroverleg scheidsrechter	• Informatie-uitwisseling • Afspraken maken over tolerantiegrenzen en – indien deze worden overschreden – te ondernemen acties	☐	☐
Doelgroepen en individuen	31. Actualiseren informatie uit VVS	• Verkrijgen actuele informatiepositie	☐	☐
	32. Arrestantenkaart	• Bespoedigen van de strafrechtelijke afhandeling na aanhouding	☐	☐
	33. Bespreken notoire ordeverstoorders in Veiligheids-huis (VH)	• Uitvoering geven aan een persoonsgerichte aanpak van de meest toonaangevende hooligans	☐	☐
	34. Eén-op-één fouillering	• Voorkomen dat bezoekers het stadion betreden met niet-toegestane spullen (drugs, wapens, vuurwerk)	☐	☐
	35. Handhaven netwerken	• Het bereiken en beïnvloeden van (het gedrag van) lastige doelgroepen via informele partners (bv. fancoaches, supporterscoördinator etc.)	☐	☐
	36. Heimelijke informatievergaring (RID)	• Informatievergaring over groepen risicosupporters (omvang, rol personen, dynamiek, profiel) • Informatie verkrijgen over (geplande) confrontaties rondom en buiten wedstrijden	☐	☐
	37. Hooligans in Beeld	• In beeld brengen van meest toonaangevende ordeverstoorders • Het opbouwen van een persoonsdossier tbv de persoonsgerichte aanpak	☐	☐

Categorisatie van maatregelen		Doelstelling(en)	Relevant	Overbodig
Doelgroepen en individuen	38. Informatievergaring andere partners (bv. horeca)	• Informatie over de situatie rondom voetbalwedstrijd (bv. spanningen tussen groepen etc.)	☐	☐
	39. Inzet fancoach / supporterscoördinator/fanprojecten	• Het opbouwen van een band met (fanatieke) supporters: 'kennen en gekend worden' • Het creëren van een directe lijn met (fanatieke) supporters • Creëren van draagvlak voor het huidige en te voeren beleid	☐	☐
	40. Investeren in nieuwe doelgroepen	• Het opbouwen van een band met (fanatieke) supporters: 'kennen en gekend worden'	☐	☐
	41. Meldplicht *	• Het weren uit het stadion van ongewenste supporters • Voorkomen dat ongewenste supporters zich elders overlastgevend kunnen ophouden rondom voetbalwedstrijden	☐	☐
	42. Stadionomgevingsverbod *	• Het weren uit het stadion van ongewenste supporters • Voorkomen dat ongewenste supporters zich elders rondom het stadion overlastgevend kunnen ophouden rondom voetbalwedstrijden	☐	☐
	43. Stadionverbod (civiel- of strafrechtelijk)	• Het weren uit het stadion van ongewenste supporters	☐	☐
	44. Stadionverbodencommissie	• Het opleggen van straffen aan personen die de huisregels of andere regels hebben overtreden	☐	☐
	45. Tiplijst minder bekende ordeverstoorders	• Het in beeld krijgen van 'de nieuwe aanwas'	☐	☐
	46. Integraal persoongerichte aanpak (bijvoorbeeld Hand in Hand in Rotterdam)	• Voorkomen dat hooligans in de dop verder doorgroeien	☐	☐
	47. Verhalen van schade op daarvoor verantwoordelijke personen	• Afschrikken, rechtvaardiging en boetedoening	☐	☐

* Deze maatregelen volgen uit de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast ofwel de 'Voetbalwet'

Categorisatie van maatregelen		Doelstelling(en)	Relevant	Overbodig
Doelgroepen en individuen	48. Uit anonimiteit halen bekende ordeverstoorders (bv. aanspreken van bekende hooligans door bv de KMAR bij het passeren van onze landsgrenzen)	Het aan gekende hooligans laten merken dat zij in de gaten gehouden worden	☐	☐
	49. Bieden/opleggen van gedragstrainingen aan overlastgevers om hen bewust te maken van consequenties van gedrag met als doel dit gedrag te veranderen.	Voorkomen dat personen recidiveren c.q. doorgroeien	☐	☐
	50. Alcohol- en drugsbeleid	Voorkomen dat sprake is van al dan niet excessief middelengebruik onder (uitsupporters)	☐	☐
Beleidsmaatregelen (interventies en sancties, wet- en regelgeving)	51. Beleid spreekkoren	Het weren van ongewenst gedrag of personen door randvoorwaarden te stellen aan gedrag als onderdeel van goed gastheerschap	☐	☐
	52. Bestuurlijke ophouding	Groepen personen vasthouden of insluiten	☐	☐
	53. Communiceren over opgelegde straffen	- Duidelijk maken dat regelvertredend gedrag leidt tot sancties - Laten zien dat er wordt opgetreden tegen normoverschrijdend gedrag	☐	☐
	54. Inzet snelrecht	Verhogen effect van de straf	☐	☐
	55. Multidisciplinaire oefening	Testen van de kwaliteit van de samenwerking tussen de veiligheidspartners bij een grootschalig incident	☐	☐
	56. Noodverordening	Maatregel door burgemeester met als doel handhaving van openbare orde	☐	☐
	57. Opnemen bepalingen in de APV (bv. omtrent middelengebruik)	- Voorkomen dat middelengebruik ook buiten het stadion plaatsvindt - Voorkomen van (excessief) middelengebruik onder (uitsupporters)	☐	☐
	58. Racismebeleid	Het tegengaan van ongewenst gedrag of weren van personen door randvoorwaarden te stellen aan gedrag als onderdeel van goed gastheerschap.	☐	☐

Categorisatie van maatregelen		Doelstelling(en)	Relevant	Overbodig
Beleidsmaatregelen (interventies en sancties, wet- en regelgeving)	59. Risico-inschatting wedstrijdschema (A,B,C)	Bepalen in te zetten maatregelen, waaronder inzet politie en stewards, alcoholbeleid, vervoersmaatregelen en kaartverkoop	☐	☐
	60. Strafbaar stellen voorbereidende handelingen openlijke geweldpleging (art 141a Sr) *	Sancties kunnen opleggen wanneer confrontaties gepland worden	☐	☐
	61. Verhogen meldingsbereidheid supportersgeweld (M)	- Verkrijgen informatie over incidenten/geplande confrontaties - Aanpakken van incidenten - Aanpak van personen	☐	☐
	62. Vuurwerkverbod	Voorkomen van vuurwerkgerelateerde incidenten	☐	☐
	63. Vergunningverlening	- Garanderen van safety en security rondom voetbalwedstrijden - Nemen bestuurlijke maatregelen bij overtreding vergunningsvoorwaarden	☐	☐
	64. Voetbalconvenant	- Creëren van draagvlak onder alle partijen voor het te voeren beleid - Vaststellen verantwoordelijkheid verschillende betrokken partijen	☐	☐

Bijlage 5 – Vragen heranalyse supportersonderzoek

- Heeft u suggesties op het gebied van kaartverkoop en vervoer die volgens u leiden tot verbetering?
- Bij sommige wedstrijden is er sprake van maatregelen zoals combi's. Begrijpt u waarom dergelijke maatregelen getroffen worden?
- Heeft u suggesties waardoor de ontvangst volgens u prettiger kan zijn?
- Heeft u suggesties waardoor het verblijf in het bezoekersvak prettiger kan zijn?
- Heeft u suggesties met betrekking tot het vertrek en de veiligheid na de wedstrijd?
- Maakt uw club gebruik van een beloningssysteem voor uitsupporters (belonen van trouwe uitsupporters die geen problemen veroorzaken)?
- Wat vindt u van een beloningssysteem voor uitsupporters?
- Heeft u tips om de inzet van politie of stewards bij uitwedstrijden te verminderen?
- Is het pakket aan beperkende maatregelen bij sommige wedstrijden voor u een reden om niet mee te gaan naar de uitwedstrijd?
- Indien u nog suggesties of tips heeft over het bezoeken van uitwedstrijden kunt u die hieronder weergeven.

Bijlage 6 – Indeling incidenten naar zwaarte

Voor de bepaling van de zwaarte van strafbare feiten is gebruikgemaakt van de indelingen in zowel de recidivemonitor van het WODC van het Ministerie van Justitie¹ als de indeling in Eenheid van begrip III.² Voor meer informatie verwijzen we naar box 1.3. in hoofdstuk 1.

Lichte delicten

- Aanbieden/verkopen van toegangskaarten
- Afsteken van vuurwerk
- Algemene plaatselijke verordening
- Baldadigheid (gooien van voorwerpen en/of vloeistoffen)
- Bedrog
- Begunstiging
- Beledigen en/of kwetsen van personen
- Belediging openbaar gezag
- Bezit en/of verkoop van illegale toegangskaarten
- Bezit en/of voorhanden hebben van vuurwerk
- Bezit softdrugs
- Discriminatie/spreekkoor
- Eenvoudige diefstal
- Geringe vernieling gebouw, vaartuig, installatie ter zee of luchtvaartuig
- Geringe vernieling goed
- Huis-erfvredebreuk (betreden speelveld)
- Niet-voldoen aan ambtelijk bevel/belemmeren politie
- Niet-voldoen aan een verplichte combiregeling
- Openbare dronkenschap
- Opgeven valse naam
- Opruiing/conflict
- Opzetheling
- Overig voetbalgerelateerd wangedrag, waardoor het aanzien en/of het belang van het voetbal wordt geschaad.
- Overtreding landelijk/lokaal stadionverbod
- Overtreding rookverbod
- Politiewet

1. Zie bijvoorbeeld: Wartna 2005 en Wartna, el Harbachi en van der Laan, 2005.

2. Ministerie van Justitie, 1999.

- Schennis van de eerbaarheid
- Vernietigen of verscheuren boete
- Verstoring openbare orde door valse alarmkreten of signalen
- Verzet tegen ambtenaar in functie/weerspannigheid/provocatie
- Vuurwerkbesluit
- Wegenverkeerswet
- Wet ID in/rond het stadion
- Wet Persoonsvervoer

Middelzware delicten

- Aanranding
- Bedreiging
- Bezit harddrugs
- Brandstichting met lichte gevaarzetting
- Circulaire en Wet Wapens en Munitie
- Deelname criminele organisatie
- Diefstal in vereniging
- Diefstal met bedreiging met geweld
- Ernstige vernieling en/of beschadiging
- Lokaalvredebreuk (binnendringen van het stadion met geweld)
- Mishandeling/vechtpartij
- Openlijke geweld tegen personen
- Valsheid in geschriften
- Wapenbezit

Zware delicten

- Brandstichting met zware gevaarzetting
- Diefstal met geweld
- Doodslag
- Gevaar veroorzaken rondom het spoor
- Uitgeven vals geld/betaalpas of creditcard
- Verduistering
- Zware mishandeling

Bijlage 7 – Instrument supportersinterviews

Itemlijst supporters

Tijdens de interviews met supporters hebben we ons toegespitst op de maatregelen waarmee zij in de praktijk te maken krijgen. Concreet betekent dit dat niet in gesprek gegaan is over bijvoorbeeld de waarde van een integraal vooroverleg tussen veiligheidspartners, maar wel over bijvoorbeeld vervoer, kaartverkoop en stadionverboden. In de interviews zijn clusters van maatregelen (aan de hand van een itemlijst) besproken en is waar nodig en/of wanneer dit ter sprake kwam nader ingegaan op individuele maatregelen.

Het overzicht voetbalmaatregelen (op de volgende pagina) vormt de basis en de leidraad voor het interview.

Vooraf

- Wat zijn de hoofdredenen voor de respondent om een wedstrijd te bezoeken?
- Hoelang gaat betrokkene al naar het voetbal?

Per cluster

- Wat vind je van dit type maatregelen (enkele voorbeelden noemen) als het gaat om nut en noodzaak en waarom?
- Heeft dit type maatregelen invloed op je eigen gedrag tijdens en rondom voetbalwedstrijden? Beïnvloeden deze maatregelen je eigen beslissing of – bij jouw weten – die van anderen om een wedstrijd al dan niet te bezoeken? Zo ja, waarom?
- Van welke maatregelen ondervind je hinder en waaruit bestaat deze hinder? Zijn er mogelijkheden om deze maatregelen te omzeilen en zo ja, hoe?
- Welke (extra) maatregelen zou je als supporter verwelkomen en waarom?
- Hoe zou met overtredingen (geweld, overlast) moeten worden omgegaan in termen van straffen? Worden een strakke handhaving en uitvoering van straffen terecht geacht?

Overzicht voetbalmaatregelen

Maatregelen interview supporters	
Vervoer	• Aanrijdroute uitsupporters • Vervoersregeling (al dan geen combi)
Toegang stadion	• Clubcard • Reguleren kaartverkoop • Verplichte uitkaart • Maximeren van het aantal bezoekende supporters • Verbod op uitsupporters
Fysieke infrastructuur stadion en nabije omgeving	• Cameratoezicht • Elektronische toegangscontrole • Inrichting en locatie uitvak • Scheiden uit- en thuissupporters
Service	• Bejegeningsprofiel (politie/stewards) • Opvang uitsupporters (ontvangst/gastheerschap) • Verbeteren gastheerschap
Toezicht	• Fouillering (generiek) • Inzet beveiliging en stewards • Inzet politie (waaronder supportersbegeleiders)
Overleg	• Betrekken supportersverenigingen in beleidsvorming
Doelgroepen en individuen	• Eén-op-één fouillering • Inzet fancoach/supporterscoördinator/fanprojecten • Integrale persoonsgerichte aanpak (bv. Hand in Hand) • Meldplicht * • Opleggen gedragstrainingen aan overlastgevers • Stadionomgevingsverbod * • Stadionverbod (civiel- of strafrechtelijk) • Stadionverbodencommissie • Controle op stadionverboden • Verhalen van schade op daarvoor verantwoordelijke personen • Uit anonimiteit halen bekende ordeverstoorders
Beleidsmaatregelen (interventies en sancties, wet- en regelgeving)	• Alcohol- en drugsbeleid • Beleid spreekkoren • Communiceren over opgelegde straffen • Inzet snelrecht • Racismebeleid • Vuurwerkverbod

* Deze maatregelen volgen uit de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (WMBVEO) oftewel de 'Voetbalwet'

Bijlage 8 – Tabellen Uitsupportersonderzoek

In 2011 voerde Bureau Beke in opdracht van het Auditteam Voetbal en Veiligheid een onderzoek uit naar het bezoeken van uitwedstrijden in het betaald voetbal. De online vragenlijst werd ingevuld door bijna 3.000 supporters in de Eredivisie en Jupiler League.¹ In deze vragenlijst is aandacht besteed aan thema's als kaartverkoop en vervoer, ontvangst en service, toezicht en het effect van (veiligheids)maatregelen. De antwoorden op de open vragen zijn nader bekeken om meer inzicht te krijgen in de wijze waarop een grote groep supporters aankijkt tegen de inzet van maatregelen rondom deze thema's. De antwoorden zijn gecodeerd om deze beter te kunnen analyseren. De gecodeerde antwoorden staan per vraag in deze bijlage weergegeven.

Tabellen kaartverkoop en vervoer

Antwoordcategorieën vraag: 'Heeft u suggesties op het gebied van kaartverkoop en vervoer die volgens u leiden tot verbetering.'

Tabel 1 – Kaartverkoop en vervoer

Categorie	Aantal (%)
Aangepaste combi (alleen trein/bus/auto)	31 (1%)
Afgezette gebieden voor uitsupporters	9 (0%)
Bejegening	67 (2%)
Kaart op wedstrijddag kunnen kopen	43 (1%)
Meer opstapplaatsen	38 (1%)
Meer verkooppunten en minder duur	235 (8%)
Overtreders harder aanpakken	49 (2%)
Procedure omtrent omwisselbiljet	116 (4%)
Positief over kaartverkoop en vervoer	16 (1%)
Snellere controle en toegang	9 (0%)
Tijden combi en wedstrijd beter laten aansluiten	23 (1%)
Uitkaart en/of clubcard afschaffen	63 (2%)
Voetbal niet tegen fans	33 (1%)
Voorrangssysteem uitsupporters	60 (2%)
Vrij vervoer	966 (33%)
Geen mening/antwoord	1220 (41%)
Totaal	2978 (100%)

1. Ferwerda e.a., 2011.

Antwoordcategorieën vraag: ‘Bij sommige wedstrijden is er sprake van maatregelen zoals combi’s. Begrijpt u waarom dergelijke maatregelen getroffen worden?’

Tabel 2 – Nut van de combiregeling

Categorie	Aantal (%)
Andere manieren dan een combiregeling	26 (1%)
Bij risicowedstrijden nodig	548 (18%)
Combieregeling wordt te gemakkelijk opgelegd	637 (21%)
Er gebeurt nooit meer wat	217 (7%)
Gemakkelijker om de veiligheid te garanderen	432 (14%)
Houding politie	17 (1%)
Nee	131 (4%)
Negatief voor de sfeer	60 (2%)
Normale supporters worden afgestraft	221 (7%)
Overtreders harder aanpakken	164 (6%)
Positief over de combiregeling	161 (6%)
Problemen maken kan altijd	46 (2%)
Vrij vervoer	107 (4%)
Zinloos en wekt irritatie op	198 (7%)
Geen mening/antwoord	13 (0%)
Totaal	2978 (100%)

Tabellen ontvangst en service

Antwoordcategorieën vraag: ‘Heeft u suggesties waardoor de ontvangst volgens u prettiger kan zijn?’

Tabel 3 – Ontvangst

Categorie	Aantal (%)
Bejegening	600 (21%)
Bejegening stewards	58 (2%)
Betere communicatie	15 (1%)
Betere faciliteiten	52 (2%)
Betere fouillering	154 (5%)
Gastvrijheid verbeteren	243 (8%)
Geen films/foto's maken	7 (0%)

Kwaliteit uitvak	78 (3%)
Lange wachten verkorten	71 (2%)
Meer toegangspoortjes	81 (3%)
Minder politie/ME	302 (10%)
Positief over ontvangst	63 (2%)
Strenge regelgeving spandoek versoepelen	39 (1%)
Verschillend per club	32 (1%)
Geen mening/antwoord	1183 (38%)
Totaal	2978 (100%)

Antwoordcategorieën vraag: 'Heeft u suggesties waardoor het verblijf in het bezoekersvak prettiger kan zijn?'

Tabel 4 – Verblijf in het bezoekersvak

Categorie	Aantal (%)
Alcoholconsumptie toestaan	70 (2%)
Beter zicht	887 (30%)
Betere catering	182 (6%)
Betere faciliteiten	244 (9%)
Betere stoelen/stavak	37 (1%)
Dezelfde faciliteiten als het thuispubliek	99 (4%)
Het bezoekersvak is te veel weggestopt	92 (3%)
Het voelt net als een gevangenis	43 (1%)
Kwaliteit toiletten	42 (1%)
Positief over verblijf in het bezoekersvak	28 (1%)
Schoner	64 (2%)
Verschillend per club	87 (3%)
Geen mening/antwoord	1103 (37%)
Totaal	2978 (100%)

Antwoordcategorieën vraag: ‘Wat vindt u van een beloningssysteem voor uitsupporters?’

Tabel 5 – Beloningssysteem

Categorie	Aantal (%)
Als beloning het uitvak verbeteren	44 (1%)
Als beloning goedkopere kaartjes	57 (2%)
Flauwekul	263 (9%)
Gelijke behandeling	37 (1%)
Genereert een grote opkomst bij uitwedstrijden	21 (1%)
Moet niet nodig zijn	194 (7%)
Niet bekend met dit systeem	253 (8%)
Overtreders harder aanpakken	107 (4%)
Positief	1179 (40%)
Twijfel	30 (1%)
Zo kunnen de slechte van de goede worden gescheiden	22 (1%)
Zo wordt goed gedrag positief gestimuleerd	30 (1%)
Geen mening/antwoord	741 (25%)
Totaal	2978 (100%)

Tabellen toezicht

Antwoordcategorieën vraag: ‘Heeft u suggesties met betrekking tot het vertrek en de veiligheid na de wedstrijd?’

Tabel 6 – Vertrek en veiligheid na de wedstrijd

Categorie	Aantal (%)
Afgezette gebieden voor uitsupporters	51 (2%)
Bejegening	41 (1%)
Betere communicatie	14 (1%)
Lange wachten verkorten	581 (20%)
Meer politie	7 (0%)
Meer toezicht op thuissupporters	23 (1%)
Onnodige scheiding en overdreven beveiliging	120 (4%)
Overtreders harder aanpakken	23 (1%)
Positief over huidig vertrek en veiligheid	115 (4%)
Rellen kan altijd	12 (0%)

Verskillend per club	31 (1%)
Vrij vervoer	53 (2%)
Geen mening/antwoord	1907 (63%)
Totaal	2978 (100%)

Antwoordcategorieën vraag: ‘Heeft u tips om de inzet van politie of stewards bij uitwedstrijden te verminderen?’

Tabel 7 – Verlaging van de inzet van politie en stewards

Categorie	Aantal (%)
Andere manieren om toezicht te houden	52 (2%)
Afgezette gebieden voor uitsupporters	21 (1%)
Bejegening	300 (11%)
Betere communicatie	9 (0%)
Geruchten en risico's beter inschatten	83 (3%)
Meer cameratoezicht	15 (0%)
Minder regels	52 (2%)
Overtreders harder aanpakken	281 (9%)
Politie meer op de achtergrond	251 (8%)
Stewards inzetten in plaats van agenten	72 (2%)
Supporters zelf verantwoordelijk maken	51 (2%)
Thuis supporters beter monitoren	22 (1%)
Verminder het aantal stewards en agenten gewoon	362 (12%)
Vrij vervoer	87 (3%)
Geen mening/antwoord	1320 (44%)
Totaal	2978 (100%)

Tabel effect maatregelen

Antwoordcategorieën vraag: 'Is het pakket aan beperkende maatregelen bij sommige wedstrijden voor u een reden om niet mee te gaan naar de uitwedstrijd?'

Tabel 8 – Effect maatregelen op bezoek uitwedstrijden

Categorie	Aantal (%)
Bejegening	229 (8%)
Beperkte mogelijkheden/keuze	140 (5%)
Gezellig uitje	26 (1%)
Het zou een dagje uit moeten zijn	151 (5%)
Ik blijf mijn club steunen	552 (19%)
Overdreven veel regels	250 (8%)
Prijs-kwaliteitverhouding	177 (6%)
Sommige maatregelen zijn nou eenmaal nodig	63 (2%)
Te veel omreizen	435 (15%)
Te veel toezicht (politie en stewards)	32 (1%)
Te veel zichtbeperking	14 (0%)
Vrij vervoer	361 (12%)
Geen verdere toelichting	462 (15%)
Geen mening/antwoord	86 (3%)
Totaal	2978 (100%)

Bijlage 9 – E-mailtekst good practices

Dear colleagues,

Commissioned by the Ministry of Security and Justice, Bureau Beke conducts research into the effectiveness of the Dutch national policy to prevent and combat football hooliganism. This study will also address the question whether best practices developed and implemented abroad, could be of interest and use in The Netherlands. This question relates to safety and security enhancing measures as well as measures that contribute to a positive match experience for home and away fans (e.g. service, hospitality).

As a partner of the NFIP/KNVB, I would kindly like to ask you whether you are familiar with (innovative) measures in the field of safety, security and service in your country that you feel may contribute to prevent or combat football hooliganism. If so, it would be highly appreciated when you enter into contact with the researchers before the 15th of May 2014. The researchers are specifically interested in:

- Information or relevant documentation about measures concerning safety, security and/or service;
- Figures concerning (trends in) police deployment around football matches, number of football-related incidents or banning orders;

Your information may be addressed to lead researcher Mr. Henk Ferwerda by e-mail (h.ferwerda@beke.nl), as well as any questions you may have about this request. Also on behalf of the researchers, I would like to thank you very much in advance for your cooperation.

With kind regards,

CIV/KNVB

Bijlage 10 – Tabellen VoetbalVolgSysteem

Tabel 1 – Aantal incidentsoorten in het betaald voetbal (periode 2006-2013)

Seizoen	Aantal incidentsoorten
2006-2007	536
2007-2008	554
2008-2009	526
2009-2010	531
2010-2011	522
2011-2012	617
2012-2013	536

Tabel 2 – Aantal incidentsoorten per type in het betaald voetbal (periode 2006-2013)

Type	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013
vuurwerk	130	137	114	135	148	156	146
spreekkoor	70	78	70	65	69	58	54
vechtpartij	76	66	58	50	44	66	54
brandstichting	10	9	6	8	4	9	5
vernieling	69	67	68	59	46	57	38
bedreiging	21	18	18	16	19	21	15
mishandeling	40	47	49	31	29	36	30
gooien voorwerpen	0	0	0	14	52	77	77
anders	120	132	143	153	111	137	117
totaal	536	554	526	531	522	617	536

Tabel 3 – Aantal incidentsoorten binnen en buiten het stadion (periode 2006-2013)

Seizoen	Binnen	Buiten	Beide	Totaal
2006-2007	301	176	59	536 (100%)
2007-2008	294	188	72	554 (100%)
2008-2009	281	177	68	526 (100%)
2009-2010	277	181	73	531 (100%)
2010-2011	283	156	83	522 (100%)
2011-2012	297	238	82	617 (100%)
2012-2013	276	182	78	536 (100%)

Tabel 4 – Aantal incidentsoorten naar locatie per divisie (periode 2006-2013)

Seizoen	Eredivisie	Jupiler League	Mixed	Totaal
Binnen	908 (45%)	514 (26%)	587 (29%)	2009 (100%)
Buiten	592 (46%)	409 (32%)	296 (22%)	1298 (100%)
Beide	311 (60%)	104 (20%)	100 (20%)	515 (100%)

Tabel 5 – Aantal incidentsoorten per divisie (periode 2006-2013)

Divisie	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	Totaal
Jupiler League	233	274	205	161	143	184	122	1322
Eredivisie	291	278	303	354	366	423	395	2410

Tabel 6 – Incidentsoorten per thuis spelende BVO per 1.000 toeschouwers (periode 2006-2013)

	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013
Incidentsoorten per 1.000 toeschouwers	1,4	1,4	1,2	1,2	1,3	1,7	1,4
<i>Eredivisie</i>							
Incidentsoorten per 1.000 toeschouwers Eredivisie	0,7	0,7	0,7	0,8	0,9	1,2	1,2
Ajax	0,8	0,9	0,5	0,9	1,0	1,1	0,6
AZ	1,3	0,3	0,7	0,4	0,3	0,3	0,6
FC Groningen	0,6	1,0	0,3	0,2	0,5	0,5	0,6
FC Twente	0,8	0,5	0,3	0,5	0,6	0,5	0,5
FC Utrecht	1,1	1,3	1,1	1,0	0,8	2,1	1,5
Feyenoord	0,7	0,7	1,3	0,8	0,8	1,0	0,9
Heracles Almelo	0,8	0,7	0,5	0,5	1,1	1,9	2,1
N.E.C.	0,4	1,0	0,0	0,8	0,4	1,3	2,7
NAC Breda	1,1	1,2	0,0	1,1	0,4	0,5	0,6
PSV	0,1	0,4	0,3	0,4	0,5	1,1	0,8
Roda JC Kerkrade	1,0	1,0	1,9	0,8	0,9	0,6	0,7
SC Heerenveen	0,5	0,4	0,8	1,5	1,9	1,7	2,1
Vitesse	0,4	0,3	1,1	1,3	2,4	2,4	2,1

<i>Jupiler League</i>							
Incidentsoorten per 1.000 toeschouwers Jupiler League	4,0	4,4	3,7	3,2	2,2	3,0	1,9
AGOVV Apeldoorn	3,5	2,3	0,9	4,3	1,7	4,3	2,5
Almere City FC	4,7	6,4	7,3	5,9	8,4	9,1	2,6
FC Dordrecht	8,0	6,5	4,3	4,3	2,4	5,9	2,6
FC Eindhoven	2,4	4,2	2,9	4,1	2,4	2,0	2,8
FC Emmen	2,6	0,0	3,0	4,0	2,2	0,4	1,7
FC Oss	7,2	6,3	7,7	6,0	0,0	8,5	2,2
FC Volendam	2,3	4,5	2,7	2,6	2,6	4,3	3,8
Fortuna Sittard	4,1	5,4	4,3	3,5	1,4	2,3	2,7
Go Ahead Eagles	4,7	4,6	2,6	1,7	1,5	1,7	1,3
Helmond Sport	3,8	3,7	1,6	2,3	3,6	3,2	2,0
HFC Haarlem	2,7	10,9	8,0	3,6	-	-	-
MVV Maastricht	2,5	3,9	0,7	2,4	2,1	3,0	2,9
PEC Zwolle	2,4	1,5	0,0	0,6	2,4	0,6	1,0
SC Cambuur	8,4	3,3	3,9	0,8	1,2	2,1	0,7
SC Veendam	2,8	4,7	4,3	4,3	0,6	0,6	1,0
Telstar	1,9	1,7	5,0	1,2	2,0	0,0	0,0
<i>Mixed</i>							
Incidentsoorten per 1.000 toeschouwers mixed	3,0	3,0	2,4	2,0	2,7	2,1	2,2
ADO Den Haag	5,2	7,1	3,1	2,0	2,5	2,3	2,2
De Graafschap	1,0	1,3	1,1	1,0	1,3	1,2	1,0
SBV Excelsior	2,8	2,5	2,4	0,5	5,1	2,1	7,0
FC Den Bosch	4,4	2,6	4,4	4,4	3,0	4,5	2,8
RBC Roosendaal	4,1	3,3	3,7	0,4	4,6	-	-
RKC Waalwijk	2,2	5,5	0,8	2,6	2,6	3,7	1,9
Sparta Rotterdam	1,5	1,1	0,4	0,4	0,9	1,7	0,7
VVV-Venlo	4,3	2,2	3,0	2,7	2,5	1,7	2,5
Willem II	1,7	1,3	2,9	3,7	2,5	2,1	1,8

Tabel 7 – Incidenten naar ernst (Licht, Middel, Zwaar) en divisie (periode 2003-2013)

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	Totaal en % binnen divisie
<i>Eredivisie</i>											
L	51	77	130	67	121	293	183	266	209	217	1614 (47%)
M	74	93	261	138	163	293	130	116	334	144	1746 (51%)
Z	3	3	32	4	9	2	8	7	5	14	87 (2%)
<i>Jupiler League</i>											
L	19	21	24	44	81	87	77	38	74	34	499 (44%)
M	14	28	54	56	110	217	59	22	16	45	621 (54%)
Z	3	1	1	1	2	3	0	2	6	2	21 (2%)
<i>Mixed</i>											
L	13	16	19	33	37	48	65	39	50	20	340 (36%)
M	10	61	25	56	78	74	129	52	88	21	594 (63%)
Z	1	1	0	4	4	0	1	2	1	0	14 (1%)

Tabel 8 – Incidenten naar ernst en BVO (periode 2003-2013) gesorteerd op percentage lichte incidenten per BVO

Club	Licht	Middel	Zwaar
Almere City FC	30 (94%)	2 (6%)	0 (0%)
SBV Excelsior	14 (93%)	1 (7%)	0 (0%)
VVV-Venlo	42 (81%)	10 (19%)	0 (0%)
AGOVV Apeldoorn	7 (78%)	2 (22%)	0 (0%)
FC Groningen	116 (78%)	33 (22%)	0 (0%)
SC Veendam	10 (71%)	3 (21%)	1 (7%)
RBC Roosendaal	2 (67%)	1 (33%)	0 (0%)
Vitesse	115 (67%)	56 (32%)	2 (1%)
FC Dordrecht	18 (62%)	11 (38%)	0 (0%)

Feyenoord	463 (62%)	277 (37%)	5 (1%)
Go Ahead Eagles	167 (60%)	104 (38%)	5 (2%)
FC Eindhoven	5 (56%)	4 (44%)	0 (0%)
Sparta Rotterdam	43 (56%)	34 (44%)	0 (0%)
SC Heerenveen	40 (54%)	33 (45%)	1 (1%)
Telstar	7 (54%)	5 (39%)	1 (8%)
FC Twente	53 (51%)	44 (42%)	8 (8%)
Helmond Sport	27 (49%)	28 (51%)	0 (0%)
FC Volendam	13 (48%)	14 (52%)	0 (0%)
ADO Den Haag	87 (47%)	96 (52%)	3 (2%)
FC Emmen	9 (43%)	12 (57%)	0 (0%)
Roda JC Kerkrade	107 (43%)	138 (56%)	3 (1%)
Ajax	314 (40%)	421 (54%)	51 (6%)
FC Oss	27 (40%)	40 (59%)	1 (1%)
HFC Haarlem	19 (40%)	28 (58%)	1 (2%)
MVV Maastricht	59 (40%)	85 (58%)	2 (2%)
FC Utrecht	125 (39%)	190 (60%)	2 (1%)
PSV	115 (39%)	170 (58%)	8 (3%)
Fortuna Sittard	32 (38%)	49 (58%)	3 (4%)
AZ	55 (37%)	92 (62%)	1 (1%)
Willem II	62 (36%)	108 (63%)	2 (1%)
N.E.C.	35 (32%)	76 (68%)	0 (0%)
Heracles Almelo	23 (30%)	50 (65%)	4 (5%)
RKC Waalwijk	26 (30%)	58 (68%)	2 (2%)
NAC Breda	53 (24%)	166 (75%)	2 (1%)
SC Cambuur	54 (24%)	168 (73%)	7 (3%)
De Graafschap	37 (18%)	166 (81%)	2 (1%)
FC Den Bosch	27 (18%)	120 (79%)	5 (3%)
PEC Zwolle	15 (18%)	66 (82%)	0 (0%)

Tabel 9 – Eenmalige overtredders en recidivisten (periode 2003-2013) per duizend toeschouwers per BVO¹

	Eenmalige overtredders	Recidivisten
Gemiddelde eredivisie clubs	6,2	1,5
Ajax	11,1	1,6
AZ	3,5	1,0
FC Groningen	4,5	1,4
FC Twente	4,0	0,5
FC Utrecht	10,1	1,8
Feyenoord	10,3	2,5
Heracles Almelo	5,3	1,4
N.E.C.	5,5	1,2
NAC Breda	6,8	2,2
PSV	5,6	0,9
Roda JC Kerkrade	7,9	3,3
SC Heerenveen	1,1	0,3
Sparta Rotterdam	5,8	1,3
Vitesse	5,5	1,1
Gemiddelde Jupiler League clubs	11,6	3,4
AGOVV Apeldoorn	4,1	0,0
Almere City FC	20,0	3,2
FC Dordrecht	7,8	2,7
FC Eindhoven	4,2	0,0
FC Emmen	4,3	0,5
FC Oss	25,6	4,3
FC Volendam	5,6	0,8
Fortuna Sittard	12,5	3,4
Go Ahead Eagles	25,6	12,8
Helmond Sport	10,0	2,4
HFC Haarlem	11,9	9,8
MVV Maastricht	18,4	3,7
PEC Zwolle	7,9	2,2
SC Cambuur	17,2	7,7
SC Veendam	4,2	0,0
Telstar	6,2	0,6

-
1. Het aantal overtredders per duizend toeschouwers is bepaald op basis van het gemiddelde aantal bezoekers per BVO per seizoen.

	Eenmalige overtreders	Recidivisten
Gemiddelde mixed clubs	8,2	2,5
ADO Den Haag	13,4	2,8
De Graafschap	11,2	2,7
SBV Excelsior	5,4	0,0
FC Den Bosch	18,0	7,2
RBC Roosendaal	0,9	0,0
RKC Waalwijk	7,4	2,7
VVV-Venlo	3,9	1,8
Willem II	5,1	2,8

Bijlage 11 – Richtlijn stadionverboden

Gedraging	Aantal maanden
Wet ID in en rond het stadion	3 maanden
Overig voetbalgerelateerd wangedrag, niet nader en/of afzonderlijk vermeld in deze richtlijn, waardoor het aanzien en/of het belang van het voetbal wordt geschaad	Afhankelijk van de omschrijving en/of de gevolgen 3 tot en met 36 mnd
Opgeven van een valse naam	3 maanden
Overtreding APV	9 maanden
Poging tot brandstichting met geringe gevaarzetting	9 maanden
Niet-voldoen aan een bevel of vordering van personen die belast zijn met de kaartcontrole en/of het handhaven van de orde, waaronder politie en stewards	9 maanden
Valsheid in geschrift	9 maanden
Beledigen en/of kwetsen van personen	9 maanden
Diefstal of verduistering	9 maanden
Baldadigheid	Afhankelijk van het feit en/of de gevolgen 9 tot en met 12 maanden
Provocatie	Afhankelijk van het feit en/of de gevolgen 9 tot en met 12 maanden
Openbare dronkenschap in of rond het stadion	9 maanden
(Geringe) vernieling of beschadiging	9 maanden
Bezit en/of gebruik van (verboden) middelen als bedoeld in de Opiumwet en/of andere middelen die het bewustzijn en gedrag van een persoon ongunstig kunnen beïnvloeden	Afhankelijk van het feit en/of de gevolgen 9 tot en met 18 maanden
Gooien van voorwerpen en/of vloeistoffen	Afhankelijk van het feit en/of de gevolgen 9 tot en met 24 maanden
Niet-voldoen aan een verplichte combiregeling	12 maanden
Poging tot binnendringen van het stadion	12 maanden
Aanbieden/verkoopen van toegangskaarten	18 maanden
Bezit en/of verkoop van illegale toegangskaarten	18 maanden
Opruiing	18 maanden
Overtreding landelijk stadionverbod (buiten het stadion)	18 maanden
Brandstichting met geringe gevaarzetting	18 maanden
Wederspannigheid	18 maanden

Eenvoudige mishandeling	18 maanden
Overtreding van de Wet Wapens en Munitie	18 maanden
Bezit en/of voorhanden hebben en/of afsteken van vuurwerk	18 maanden
Openlijke geweldpleging	Afhankelijk van de omschrijving en/of de gevolgen 18 tot en met 36 maanden
Vorbereidingshandeling (alleen voor feiten waarop volgens deze richtlijn minimaal 36 maanden staat)	Afhankelijk van het feit en/of de gevolgen 18 tot en met 36 maanden

Bijlage 12 – Tabellen civiele stadionverboden

Tabel 1 – Aantal opgelegde civiele stadionverboden (periode 2008-2013)

Seizoen	Aantal stadionverboden	Waarvan meer dan 1 jaar
2008-2009	741	373 (50%)
2009-2010	641	407 (63%)
2010-2011	333	217 (65%)
2011-2012	601	449 (75%)
2012-2013	662	457 (69%)

Tabel 2 – Oorsprong van de melding stadionverbod in percentages¹

Seizoen	Clubmeldingen	OM-meldingen
2009-2010	32,6	67,4
2010-2011	45,6	54,4
2011-2012	36,8	63,2
2012-2013	23,3	76,7

Tabel 3 – Grondslag stadionverbod in aantallen²

Seizoen	Standaard voorwaarden	Volmacht	Totaal
2009-2010	370	271	641
2010-2011	286	47	333
2011-2012	534	67	601
2012-2013	507	155	662

Tabel 4 – Bezwaren bij de commissie stadionverboden

Seizoen	Aantal zaken voor commissie stadionverboden	Handhaving stadionverbod door commissie	Gehandhaafde stadionverboden in %	Vrijwillige meldingsovereenkomst
2008-2009	228	167	73	26
2009-2010	210	190	90	43
2010-2011	72	68	94	15
2011-2012	199	146	73	19
2012-2013	223	137	61	4

1. Deze gegevens zijn niet bekend voor seizoen 2008-2009.

2. Deze gegevens zijn niet bekend voor seizoen 2008-2009.

Tabel 5– Aantal vooronderzoeken per seizoen en per divisie

Seizoen	Eredivisie (13 BVO's)	Jupiler League (16 BVO's)	Mixed (9 BVO's)	Totaal
2004-2005	26	13	17	56
2005-2006	15	10	7	32
2006-2007	23	18	14	55
2007-2008	25	20	16	61
2008-2009	35	25	14	74
2009-2010	35	23	12	70
2010-2011	29	16	18	63
2011-2012	32	19	17	68
2012-2013	22	20	15	57

Bijlage 13 – Tabellen vooronderzoeken

Tabel 1 – Aantal vooronderzoeken per BVO per divisie periode 2004-2013

Eredivisie	
Gemiddelde Eredivisie	19
FC Utrecht	36
Ajax	35
FC Twente	29
Feyenoord	27
NAC Breda	25
Roda JC Kerkrade	20
Heracles Almelo	17
FC Groningen	14
N.E.C.	14
Vitesse	10
PSV	9
AZ	4
SC Heerenveen	4
Jupiler League	
Gemiddelde Jupiler League	10
PEC Zwolle	25
MVV Maastricht	24
Go Ahead Eagles	21
Fortuna Sittard	17
FC Dordrecht	13
SC Cambuur	11
Helmond Sport	8
HFC Haarlem	8
SC Veendam	8
Almere City FC	7
Telstar	6
FC Oss	5
FC Volendam	4
FC Eindhoven	3
AGOVV Apeldoorn	2
FC Emmen	2

Mixed	
Gemiddelde Mixed	14
Willem II	33
ADO Den Haag	29
FC Den Bosch	22
De Graafschap	16
RKC Waalwijk	10
VVV-Venlo	7
Sparta Rotterdam	5
SBV Excelsior	4
RBC Roosendaal	4

Tabel 2 – Incidentcategorieën vooronderzoeken per seizoen

Incidentcategorieën	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	Totaal
Afsteken vuurwerk	19	8	8	7	6	8	14	14	10	94
Afsteken vuurwerk en gooien van voorwerpen	2			2	4	4	4	3	5	24
Afsteken vuurwerk en spreekkoren	1		1		3					5
Afsteken vuurwerk en vernielingen				3	1		2	2	3	11
Confrontatie	1			5	2	1		4	5	18
Diverse wanordelijkheden	2	2	1	2	1	1	3	3	1	16
Geweld	1	1	5		1	5	5	3	2	23
Gooien van voorwerpen/vloeistoffen	8	2	7	16	25	19	12	8	4	101
Niet naar waarheid ingevuld wedstrijdformulier					4	5	6	8	1	24
Niet voldoende waarborgen veiligheid spelers en staf							1	1		2
Overig	1			2	1			2	4	10
Spreekkoren	20	13	21	11	14	19	11	10	10	128
Spreekkoren en gooien van voorwerpen			1	3	5	4	2	1	4	20
Supporters op het veld		1	6	5	4	2		4	6	28
Vernielingen	1	5	5	5	4	2	3	5	2	32

Tabel 3 – Incidentcategorieën per divisie periode 2004-2013

Incidentcategorieën	Eredivisie (13 BVO's)	Jupiler League (16 BVO's)	Mixed (9 BVO's)	Totaal
Afsteken vuurwerk	53 (56%)	23 (24%)	18 (20%)	94 (100%)
Afsteken vuurwerk en gooien van voorwerpen	8 (33%)	10 (42%)	6 (25%)	24 (100%)
Afsteken vuurwerk en spreekkoren	5 (100%)			5 (100%)
Afsteken vuurwerk en vernielingen	6 (55%)	1 (9%)	4 (36%)	11 (100%)
Confrontatie	7 (39%)	7 (39%)	4 (22%)	18 (100%)
Diverse wanordelijkheden	4 (25%)	8 (50%)	4 (25%)	16 (100%)
Geweld	9 (39%)	10 (43%)	4 (18%)	23 (100%)
Gooien van voorwerpen	38 (28%)	34 (34%)	29 (28%)	101 (100%)
Niet naar waarheid ingevuld wedstrijd-formulier	11 (46%)	10 (43%)	3 (7%)	24 (100%)
Niet voldoende waarborgen veiligheid spelers en staf		1 (50%)	1 (50%)	2 (100%)
Overig	5 (50%)	3 (30%)	2 (20%)	10 (100%)
Spreekkoren	62 (48%)	37 (29%)	30 (23%)	128 (100%)
Spreekkoren en gooien van voorwerpen	7 (35%)	6 (30%)	7 (35%)	20 (100%)
Supporters op het veld	7 (25%)	9 (32%)	12 (43%)	28 (100%)
Vernielingen	22 (68%)	5 (16%)	5 (16%)	32 (100%)

Tabel 4 – Afdoening per categorie (periode 2004-2013)

Afdoening	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	Totaal
Schikking geaccepteerd	7	4	4	22	26	20	15	18	17	133
Schikking niet geaccepteerd	14		6	4	7	4	6	2	4	47
Sepot	35	28	45	35	41	46	42	48	36	356
Totaal	56	32	55	61	74	70	63	68	57	536

Tabel 5 – Afdoeningen per categorie uitgesplitst (periode 2004-2013) ¹

Afdoening	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	Totaal
Schikking geaccepteerd	7	4	4	22	26	20	15	18	17	133
Schikking geaccepteerd berisping		1	1		2		6	3	2	15
Schikking geaccepteerd geen publiek		1		2	3	1		1		8
Schikking geaccepteerd geldboete	7	2	3	20	21	15	7	14	14	103
Schikking geaccepteerd plan van aanpak						3	2		1	6
Schikking geaccepteerd wedstrijd voorwaardelijk						1				1
Schikking niet geaccepteerd	14		6	4	7	4	6	2	4	47
Sepot	35	28	45	35	41	46	42	48	36	356
Sepot te weinig bewijs			4		2					6
Sepot, club voldoende gedaan	31	24	39	33	36	39	8	12	2	224
Sepot, te gering feit	4	2	2	2	3	4		1	1	19
Sepot, nnb		2				3	34	35	33	107

1. In de laatste drie seizoenen is de reden voor het opleggen van een sepot overigens in veel gevallen niet nader genuanceerd.

Tabel 6 – Afdoening per divisie (periode 2004-2013)

Afdoening	Eredivisie (13 BVO's)	Jupiler League (16 BVO's)	Mixed (9 BVO's)	Totaal
Schikking geaccepteerd	61	42	30	133
Schikking geaccepteerd berisping	7	2	6	15
Schikking geaccepteerd geen publiek	2	3	3	8
Schikking geaccepteerd geldboete	50	33	20	103
Schikking geaccepteerd plan van aanpak	1	4	1	6
Schikking geaccepteerd wedstrijd voorwaardelijk	1			1
Schikking niet geaccepteerd	21	11	15	47
Sepot	161	111	84	356
Sepot te weinig bewijs	2	3	1	6
Sepot, club voldoende gedaan	105	69	50	224
Sepot, te gering feit	9	6	4	19
Sepot, nnb	45	33	29	107

Bijlage 14 – Tabellen mechanismen

Tabel 1 – Overzicht van maatregelen, mechanismen en maatregelen

Niveau	Mechanisme	Maatregelnummer
Macro	Onderlinge samenwerking	24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 55, 59, 63, 64
Meso	Voorkomen dat een wij-zijperspectief ontstaat	1, 2, 6, 7, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 19, 29, 52, 56
	Kennis over supporters(groepen)	2, 3, 4, 5, 22, 31, 33, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 45, 46
Micro	Afschrikken	32, 39, 41, 42, 43, 44, 47, 48, 49, 52, 53, 54, 60, 62
	Beperken aanwezigheid ongewenste personen	2, 3, 5, 7, 9, 15, 16, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 34, 41, 42, 43, 44, 50, 51, 56, 57, 58,
	Verhogen pakkans	3, 8, 15, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 33, 34, 37, 43, 49, 60, 61

Tabel 2 – Overzicht van mechanismen waarop door professionals als relevant benoemde maatregelen inwerken

Mechanisme	Top-11 professionals naar maatregelnummer	Totaal stemmen professionals
Onderlinge samenwerking (macro)	24	10
Voorkomen dat een wij-zijperspectief ontstaat (meso)	2, 15, 19	38
Kennis over supporters(groepen) (meso)	2, 3, 22, 39	50
Afschrikken (micro)	39, 41, 43	30
Beperken aanwezigheid ongewenste personen (micro)	2, 3, 15, 19, 22, 23, 41, 43	84
Verhogen pakkans (micro)	3, 8, 15, 19, 22, 23, 43	72

Verschenen in de Bekereeks

2008

Ambtscriminaliteit aangegeven?

Een onderzoek naar het opvolgen van en kennis over de wettelijke verplichting tot aangifte van artikel 162 Sv misdrijven

Verborgen problemen

Een onderzoek naar (de aanpak van) criminaliteit onder Antillianen in Nederland

Bont en Blauw

Een onderzoek naar de strafrechtelijke behandeling van geweldszaken tegen politieambtenaren en de bejegening van slachtoffers daarvan door de politie en het Openbaar Ministerie

Uitstel van behandeling?

Een verkennend onderzoek naar TBS-gestelden met en zonder een combinatievonnis en de mogelijke effecten van detentie

2009

Huwelijksdwang: Een verbintenis voor het leven?

Een verkenning van de aard en aanpak van gedwongen huwelijken in Nederland

Inpakken niet nodig

Een profiel van straatroven en straatrovers in Almere

Back on Track?

Een evaluatieonderzoek naar de onthemende projecten van de Bijzondere Jeugdbijstand in Vlaanderen

CoVa volgens plan?

Een vooronderzoek naar de mogelijkheden en reikwijdte van een effectonderzoek van de cognitieve vaardigheidstraining

Achter de schermen

Een verkennend onderzoek naar downloaders van kinderporno

2010

Tot de dood ons scheidt

Een onderzoek naar de omvang en kenmerken van moord en doodslag in huiselijke kring

Kwetsbaar beroep

Een onderzoek naar de prostitutiebranche in Amsterdam

Cameratoezicht in beweging

Ervaringen met nieuwe vormen van cameratoezicht bij de Nederlandse politie

2011

Los van drank

Procesevaluatie Haltafdoening Alcohol

Lastige verhalen

Een exploratief onderzoek naar valse aangiften van zedenmisdrijven door meisjes van 12-18 jaar

Wapenfeiten

Een onderzoek naar overvallen en overvallers in Nijmegen

Snelle jongens

Een onderzoek naar drugsrunners en daaraan gerelateerde problematiek in Limburg-Zuid

2012

De schade hersteld?

Een onderzoek naar herstelbemiddeling bij jeugdige delinquenten in Vlaanderen

Onder Controle?

Een procesevaluatie van de gedragsinterventie 'Korte Leefstijltraining voor verslaafde justitiabelen'

Planmatig en flexibel

Procesevaluatie gedragsinterventie CoVa+

Oosterse Teelt

Vietnamezen in de hennep teelt

Dierenwelzijn in het vizier

De aard en omvang van dierenwelzijnszaken en de stand van zaken van de handhaving van de regelgeving op dat gebied in Nederland

2013

Over leven na de moord

De gevolgen van moord en doodslag voor de nabestaanden van de slachtoffers en de ondersteuning door Slachtofferhulp Nederland

Met scherp schieten

Een onderzoek naar een aantal veiligheidsrisico's met betrekking tot de schietsport in Nederland

Georganiseerde voertuigcriminaliteit in Nederland

Een beeld van de omvang, kenmerken, werkwijzen en aanpak anno 2013

Het warme bad en de koude douche

Een onderzoek naar misstanden in nieuwe religieuze bewegingen en de toereikendheid van het instrumentarium voor recht en zorg

2014

Portretten van notoire ordeverstoorders

Kenmerken en achtergronden van notoire ordeverstoorders binnen het voetbal

Ondergaan of ondernemen

Ontwikkelingen in de aard en aanpak van afpersing van het bedrijfsleven

Gelegenheidsordeverstoorders?

Analyse van rondom grootschalige rellen aangehouden verdachten

Voor meer informatie over uitgaven in deze reeks: www.beke.nl.



Supportersgeweld en -overlast is een onderwerp dat al lange tijd in de maatschappelijke en beleidsmatige belangstelling staat. Naast de aard, omvang en ontwikkeling van incidenten rondom het voetbal staat in dit onderzoek vooral de aanpak centraal. Om supportersgeweld en -overlast te beperken en tegen te gaan, staat de overheid en andere betrokken partijen een grote verscheidenheid aan maatregelen ter beschikking. In dit onderzoek zijn deze voetbalmaatregelen geïnventariseerd en is nagegaan wat de werking van deze maatregelen is. Uniek aan het onderzoek is dat niet alleen met professionals is gesproken over de werking van maatregelen, maar dat ook de mening en ervaring van supporters uitgebreid aan bod komen. Op basis van de bevindingen worden aandachtspunten voor het toekomstige voetbalveiligheidsbeleid gepresenteerd.



ISBN 978-90-75116-93-9



9 789075 116939 >

www.beke.nl