

RAAK GESCHOTEN?

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

Samenvatting

Henk Ferwerda
Tom van Ham
Tjaza Appelman
Bo Bremmers

Beke *reeks*

In opdracht van

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

Samenvatting van het rapport:

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

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 overtreeders 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 regelovertrekend 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, heeft 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, persoonsgerichte 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.



www.beke.nl