



De meerwaarde van de Supporter Liaison Officer

Casestudies over het werk van de SLO

Bureau **Beke**

Voetbal is volkssport nummer één in Nederland: geen andere sport wordt door zoveel mensen beoefend en bovendien bezoeken veel mensen wekelijks de wedstrijden van een betaald voetbalorganisatie (BVO) of kijken zij hiernaar op televisie. Om de veiligheid rondom het betaald voetbal te waarborgen, wordt sinds de jaren '90 publiek-privaat samengewerkt tussen overheidspartijen en BVO's (Ferwerda et al., 2014). De afgelopen jaren is ingezet op het toewerken naar toegankelijk, gastvrij en veilig voetbal. Een relatief jonge maatregel is het aanstellen van een SLO, wat de Koninklijke Nederlandse Voetbalbond (KNVB) recentelijk verplicht heeft gesteld voor alle clubs die in het betaald voetbal actief zijn (KNVB, 2017). Een kanttekening daarbij is wel dat diverse BVO's al jaren een supporterscoördinator hebben; deze kan als 'voorloper' van de SLO worden gezien.

De grootte van een club, de grootte van supportersgroepen en hun gedrag bepalen in sterke mate de vereiste investering in een SLO. Uitgangspunt is echter een minimuminzet van 1fte. Omdat BVO's vanwege financiële redenen niet altijd aan deze eis kunnen voldoen, wordt in de praktijk op drie manieren vormgegeven aan het dienstverband van een SLO: alleen (parttime of fulltime) of als onderdeel van een SLO-team.

Ongeacht de vorm van het dienstverband is de SLO medeverantwoordelijk voor het uitvoeren van het sociaalpreventief supportersbeleid, dat erop gericht is de clubbinding van supporters te versterken en incidenten te voorkomen of de ernst daarvan te beperken. Wanneer een dienstverband uit meer uren bestaat, neemt het aantal taken en verantwoordelijkheden toe. Zo is een SLO die fulltime in dienst is medeverantwoordelijk voor het ontwikkelen en uitvoeren van supporterstrajecten in het kader van een persoonsgerichte aanpak (PGA) en het begeleiden van supporters met een werk-, leer- of taakstraf. Een parttime SLO houdt zich hier – gelet op de beperkt beschikbare tijd – niet of in mindere mate mee bezig. Dit geldt eveneens voor het



opstellen van een jaarplan supporterszaken en het houden van toezicht op budgetten die zijn toegewezen aan supportersgerichte projecten.

Wanneer een BVO meerdere SLO's in dienst heeft, kan in de vorm van een SLO-team zowel worden gespecialiseerd als verbreed. Met specialisatie wordt bedoeld op het toewijzen van een gedeelte van het totale takenpakket (bijvoorbeeld overleg of contact met fanatieke supportersgroepen) aan een van de in dienst zijnde SLO's. In termen van verbreding kan worden gedacht aan het bewaken van de clubcultuur en doelgroepgerichte begeleiding rondom bijvoorbeeld sfeeracties (ultra's), toegankelijkheid (gehandicapte supporters) en bijzondere wensen van ernstig zieke supporters (KNVB, 2017).



Onderzoeksvragen

Met het inzetten van een SLO wordt samengevat beoogd het gedrag van supporters (groeperingen) te verbeteren en hen een stem te geven (UEFA, 2011). Het realiseren van een goede verstandhouding met supportersgroepen – ook de bezoekende – en het treffen van maatregelen om de gastvrijheid te verhogen, worden geacht hieraan bij te kunnen dragen. Deze aspecten behoren daarmee tot het directe takenpakket van de SLO (KNVB, 2017). De volgende stap die gezet moet worden is het verder professionaliseren van de functie van SLO en het vergroten van de inhoudelijke bekendheid van deze functie binnen de context van toegankelijk, gastvrij en veilig voetbal. Om die reden heeft de KNVB Bureau Beke gevraagd onderzoek uit te voeren. Na een overleg met de klankbordgroep, waarin zowel de KNVB als een aantal SLO's vertegenwoordigd zijn, moet het onderzoek een antwoord geven op de volgende vragen:

1. Hoe is de SLO ingebed binnen de organisatie van de BVO?
2. Hoe kijken stakeholders tegen het werk van de SLO en de preventieve en maatschappelijke meerwaarde daarvan aan?
3. Welke knelpunten en dilemma's – in het bijzonder in relatie tot veiligheid en vertrouwen¹ – hangen samen met het werk van een SLO?
4. Wat is, overkoepelend, de waarde van de SLO binnen de keten en waarom?

Onderzoeksactiviteiten

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, zijn casestudies bij BVO's in de Eredivisie (n=3) en de Keuken Kampioen Divisie (n=2) uitgevoerd. Resultaten van de vijf casestudies worden op hoofdlijnen beschreven. Dat betekent dat in deze notitie niet op BVO (en daarmee SLO) herleidbare gegevens zijn opgenomen. Aanvullend op de casestudies is een lessensessie georganiseerd met een klankbordgroep van SLO's om te reflecteren op de bevindingen van het onderzoek.

1. Sommigen spreken niet over een vertrouwens- maar over een betekenisrelatie. In het vervolg van deze notitie hanteren we de termen vertrouwen en vertrouwensrelatie.



Casestudies

Binnen elke casestudy zijn drie activiteiten ontplooid: een deskresearch, interviews met stakeholders en een observatie. Met de deskresearch is in beeld gebracht op welke wijze de SLO formeel in de organisatie van de BVO gepositioneerd is, wat de visie op en taakstelling van de SLO zijn en met welke stakeholders de SLO op welke wijze contact heeft. Per casestudy zijn – op basis van een stakeholdersanalyse door de SLO – aansluitend meerdere interviews uitgevoerd.² Omwille van de herleidbaarheid staan de namen van respondenten niet vermeld. In totaal is in de vijf casestudies met de volgende partijen gesproken: BVO (n=8), gemeente (n=4), politie (n=5), SLO (n=5), supporters (n=11) en zorgverleners (n=4). Dat betekent dat in totaal met 37 respondenten is gesproken. In de interviews is aandacht geweest voor a) verwachtingen over de SLO, b) draagvlak en meerwaarde, c) aandachtspunten en knelpunten en d) de voor een SLO noodzakelijke vaardigheden. Tot slot is per casestudy – één uitgezonderd omdat dit door de desbetreffende SLO niet wenselijk werd geacht – een dag meegelopen rondom een wedstrijd. Daarbij is in de praktijk bekeken waaruit de werkzaamheden van de SLO rondom de wedstrijd bestaan en wat de (meer)waarde daarvan is. Tijdens deze observaties zijn tevens korte gesprekken met anderen, zoals stewards en supporters, gevoerd.

Lessensessie/terugkoppeling

Voorafgaand aan het onderzoek hebben de onderzoekers gesproken met een klankbordgroep van SLO's, om de werkwijze voor het onderzoek door te spreken en te toetsen op haalbaarheid.

2. We hebben de SLO gevraagd welke personen van welke organisatie(s) belangrijk zijn in diens netwerk. Deze personen zijn sowieso benaderd voor een interview.

Na afloop van het onderzoek zijn tijdens een regulier overleg van deze klankbordgroep de aanwezigen in de gelegenheid gesteld te reflecteren op de uitkomsten van het onderzoek en deze waar nodig te nuanceren. Hun feedback is verwerkt in deze notitie.

Bevindingen van het onderzoek

In de volgende paragrafen tekenen we het beeld op zoals dat binnen de onderhavige casestudies het geval is. We bespreken allereerst de inbedding van de SLO in de organisatie. De kern van deze notitie richt zich echter op de preventieve en maatschappelijke meerwaarde van de SLO. Daarbij komen zowel de SLO's zelf als stakeholders (BVO, gemeente, politie, sociaal domein) aan het woord.

Inbedding van de SLO in de organisatie

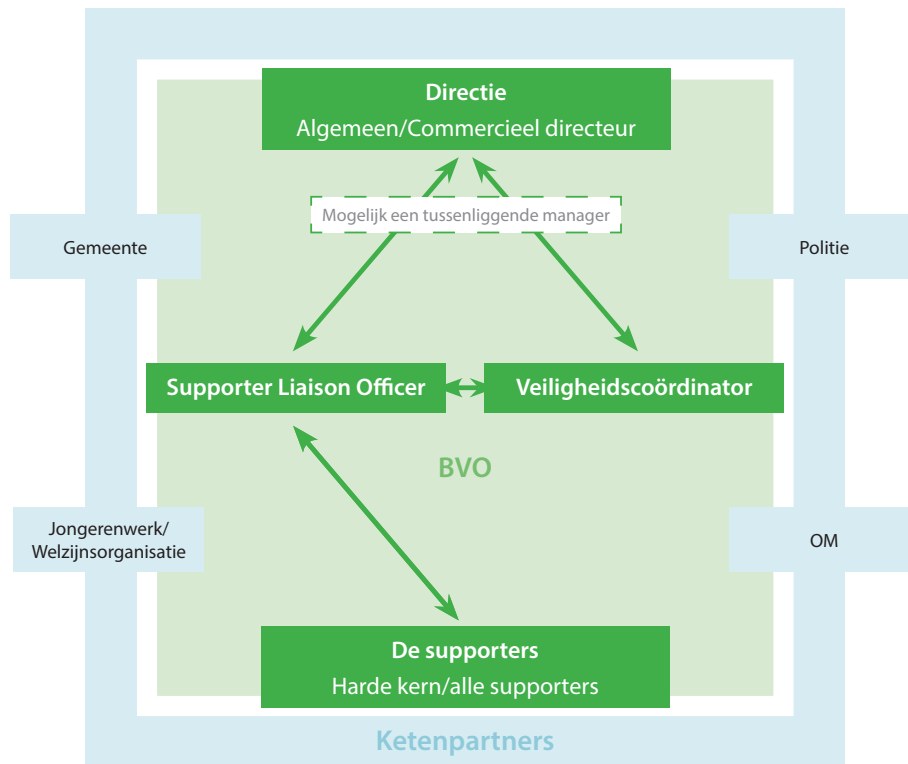
De periode waarin de in de casestudies bevroegde SLO's actief zijn, loopt uiteen van circa twee tot dertien jaar. Vier SLO's hebben een achtergrond als fanatiek supporter en zijn vanuit die context voor de functie van SLO benaderd; één SLO is vanuit een agogische achtergrond als SLO gaan werken.

SLO'ers over hun taak

'Ik ben niet degene die spreekt namens de supporters of problemen op kan lossen. Wel kan ik supporters onderling of supporters en de club helpen bij het vinden van een oplossing door hen met elkaar in gesprek te brengen.'

Figuur 1 geeft de inbedding van de SLO binnen de BVO weer. Formeel valt de SLO binnen de organisatie onder een directielid of, afhankelijk van de schaalgrootte van een club, een manager. Het onderzoek laat zien dat de SLO in de praktijk veel vrijheid geniet om naar eigen inzicht invulling te geven aan de werkzaamheden. Van directe aansturing door een leidinggevende – die concrete taken of acties uitzet – is in die zin geen sprake. Vanzelfsprekend vindt over de wijze waarop de SLO invulling geeft aan diens functie wel overleg en afstemming plaats. Een van de belangrijkste partners van de SLO in dezen is de direct voor veiligheid verantwoordelijke medewerker van de BVO, in de regel de veiligheidscoördinator (VC). Wederom afhankelijk van de schaalgrootte van de club vindt overleg en afstemming ook veelal plaats met de afdeling supporterszaken indien deze aanwezig is. Andere partijen binnen de BVO waarmee wordt overlegd en afgestemd zijn bij maatschappelijke projecten betrokken personen. Het doel van deze overleggen is om tot een gezamenlijk beeld te komen van hetgeen binnen supportersgroepen leeft en de wijze waarop de BVO en ketenpartners (i.c. de gemeente en de politie) hierop kunnen inspelen. De focus ligt daarbij op zowel het leggen van de verbinding met supportersgroepen als andere (veiligheidsgerelateerde) maatregelen.

Figuur 1 – Inbedding van de SLO in de organisatie van de BVO en ketenpartners



Uit de interviews met medewerkers van de BVO en de SLO's ontstaat het beeld dat de SLO de positie binnen de BVO heeft moeten verdienen. Enerzijds gaat het daarbij om de aanstelling en de omvang daarvan zelf. Mede vanuit kostenperspectief was de omvang van het dienstverband ten opzichte van de tijd die het werk als SLO vergt (te) beperkt bij de start van de functie; pas gaandeweg bleken BVO's bereid te investeren in deze functie, in een aantal gevallen in samenspraak met ketenpartners zoals de gemeente. Anderzijds heeft de SLO actief het draagvlak binnen de BVO voor diens functie moeten bevorderen door de meerwaarde daarvan uit te dragen. Uit verschillende interviews blijkt dat andere medewerkers zonder een dergelijke proactieve opstelling van de SLO onvoldoende op de hoogte zijn over de aard en inhoud van het werk, en zich derhalve terughoudend tot cynisch kunnen opstellen. Daarop kan het feit dat een SLO soms door supportersgroeperingen naar voren is geschoven, van invloed zijn. Een implicatie daarvan is dat de SLO, zeker in het begin van diens aanstelling, actief moet investeren in het netwerk binnen de club.

Het belang van continuïteit

'Wisselingen zorgen er voor dat je de functie en het spelletje constant opnieuw moet uitleggen. De supporters zijn de constante factor, de mensen in het hoofdgebouw de passanten.'

Een gebrek aan kennis over de functie van de SLO brengt een risico voor de continuïteit van deze functie met zich mee. Niet alleen financiële overwegingen maar ook wisselingen in de directie – met nieuwe directieleden die mogelijk minder belang hechten aan een SLO – kunnen een negatieve invloed hebben op de wil om te investeren in deze functie. Daarbij wordt onvoldoende beseft dat een SLO ook commerciële meerwaarde kan hebben.

Commerciële waarde van de SLO

‘Als SLO heb ik een enorm bereik en weet ik wat er leeft. Als ik tegen die jongens zeg dat het stadion nog niet vol zit en ze even iets op Facebook moeten zetten, doen ze dat. Dat stimuleert de kaartverkoop. Ook kan mijn kennis worden gebruikt om de wedstrijdbeleving en omzet te verhogen.’

De SLO kan vanuit diens functie het perspectief van supporters inbrengen bij het vaststellen van het supportersbeleid, voetbalveiligheidsbeleid en andere beslissingen die supporters (kunnen) raken. Functioneel gezien heeft de SLO tegelijkertijd een beperkt mandaat c.q. mogelijkheden om zelf besluiten te nemen. Dit heeft ten eerste te maken met de inbedding van de SLO in de organisatie; in de praktijk van onze casestudies zijn de VC en een directielid eindverantwoordelijk voor het te voeren beleid en de te nemen beslissingen. Ten tweede speelt mee dat de BVO in samenwerking met de gemeente, de politie en het Openbaar Ministerie (OM) vormgeeft aan het voetbalveiligheidsbeleid. Inherent daaraan is dat de SLO afhankelijk is van de door deze partijen gekozen beleidslijn. Wel is een aantal SLO's wel aanwezig bij integrale veiligheidsoverleggen op ambtelijk of bestuurlijk niveau waar dit direct raakt aan de supportersbelangen. Of er rondom wedstrijden onderling contact is tussen enerzijds de SLO en anderzijds stewards en/of in het stadion aanwezige politiemedewerkers, is een individuele afweging van de SLO. De band en vertrouwensrelatie met supporters staan bij het maken van deze afweging centraal.



Stakeholders over preventieve en maatschappelijke meerwaarde

In de casestudies is met respondenten van binnen en buiten de BVO nadrukkelijk ingegaan op de meerwaarde die zij in de SLO zien. In de volgende paragrafen gaan we in op de belangrijkste punten die vanuit de BVO (inclusief de SLO), vanuit supporters en vanuit ketenpartners zijn benoemd.

Meerwaarde van de SLO volgens de BVO

Uit de interviews met medewerkers van BVO's blijkt op verschillende manieren dat de SLO een meerwaarde kan hebben. Een van de meest genoemde aspecten is de zogenaamde brugfunctie die een SLO tussen de BVO en (fanatieke) supportersgroepen kan vervullen. Daarmee wordt feitelijk gerefereerd naar vormen van relatiebeheer, die in de praktijk op verschillende manieren gestalte krijgt. Verschillende respondenten verwijzen naar het uitvoeren van werkzaamheden die aansluiten bij de (lokale) maatschappelijke functie van de BVO. Daarbij worden onder andere kleine gebaren genoemd, zoals een bloemetje ter ondersteuning van supporters of familie daarvan in geval van een ongeluk of overlijden. In het verlengde daarvan draagt de SLO met diens kennis over behoeften van supporters bij aan het vormgeven van maatschappelijke acties waarbij supporters betrokken worden. Een derde wijze waarop de SLO een brugfunctie vervult, is door (fanatieke) supporters via de SLO de mogelijkheid tot inspraak en het voorleggen van eigen ideeën aan de club te bieden. Dit kan leiden tot positieve supportersinitiatieven, waaronder sfeeracties, en bijdragen aan onderling begrip tussen supporters en club over het beleid en maatregelen. Respondenten stellen daarbij dat de SLO erin slaagt aan supporters duidelijk te maken waarom bepaalde maatregelen (zoals een combiregeling) getroffen worden en wat de implicaties van regelovertredend gedrag voor de club en supporters zijn. Dit vergroot het draagvlak voor het door de club gevoerde beleid.

Meerwaarde van de SLO volgens de BVO (1)

'De SLO kan de taal van de supporters vertalen naar de club en andersom. Zo weet de club wat er onder supporters leeft en raken supporters meer betrokken bij de club. Hiervan kan je in het geval van onrust rond de club profiteren.'

Samengevat betekent het voorgaande dat met de inzet van een SLO de onderlinge band tussen supporters en de BVO kan worden verbeterd, het maatschappelijk gezicht van de BVO zichtbaarder wordt en de binding met supporters wordt vergroot. Dit geldt in het bijzonder voor fanatieke(re) supportersgroeperingen. Een niet meetbaar maar wel meermaals genoemd neveneffect van de versterkte binding tussen BVO en supporters is de verlaagde kans op escalatie rondom voetbalwedstrijden. Indirect draagt de SLO volgens meerdere respondenten daarmee bij aan het bewaken van de openbare orde en veiligheid. Een directe bijdrage aan de openbare orde en



veiligheid rondom voetbalwedstrijden is volgens meerdere respondenten bovendien terug te zien in de verbeterde naleving van gedragsregels door supporters, waarbij zij een relatie leggen met het werk van de SLO. Zowel begrip voor de maatregelen als de goede band met de SLO dragen volgens hen bij aan het nalevingsgedrag onder supporters. Een aantal respondenten merkt daarbij op dat de achtergrond van de SLO ('uit de doelgroep' of met een agogische achtergrond) van invloed kan zijn op het nalevingsgedrag van supporters. Een respondent geeft aanvullend aan dat inspraak van supporters over te treffen maatregelen het begrip kan vergroten, zeker wanneer deze inspraak in de praktijk ook tot het aanpassen of intrekken van genomen maatregelen leidt op basis van door supporters en via de SLO ingebrachte argumenten. Dit laatste is volgens een respondent een grote meerwaarde van de SLO.

Uit het voorgaande kan worden afgeleid dat een SLO het meeste effect kan sorteren wanneer deze een voor supporters zichtbaar en betrouwbaar aanspreekpunt is, dat geen informatie 'lekt' naar de afdeling Veiligheid van de BVO en/of de politie (bijvoorbeeld naar aanleiding van betrokkenheid bij incidenten). Indien dit het geval is, zo stellen respondenten, is de SLO beter in staat om rondom wedstrijden de wedstrijdbeleving van alle supporters zoveel mogelijk te verbeteren. Zo geeft een van de respondenten als voorbeeld dat supporters via de SLO zaken kunnen aangeven die hun wedstrijdbeleving aantasten. De SLO adresseert deze vervolgens bij de BVO, die indien noodzakelijk actie onderneemt. Bovendien is sprake van onderling contact tussen de SLO's van verschillende BVO's. Rondom wedstrijden worden deze contacten gebruikt voor het inschatten van de mogelijke risico's en nut en noodzaak van getroffen maatregelen. Daarmee kan de SLO volgens respondenten een bijdrage leveren aan het vergroten van de gastvrijheid voor zowel uit- als thuissupporters.

Meerwaarde van de SLO volgens de BVO (2)

'Een voormalig doelgroeper kent het wereldje en heeft gezag onder de supporters. De kans is groter dat zo iemand serieus genomen wordt.'

'Waar vanuit een club vaak in risico's wordt gedacht, denkt een SLO in kansen. Dat kan tot nieuwe oplossingen leiden die goed zijn voor club en supporters.'

Hoewel de SLO er in de regel is voor alle supporters, heeft het grootste deel van de werkzaamheden betrekking op de fanatieke(re) supportersgroeperingen. Lokale informatie over de grootte van deze groepen, de personen die daartoe behoren en hun gedrag zijn leidend in het bepalen van de focus van de SLO. Zeker bij relatief 'grote' clubs worden vroegsignalerende taken en contacten met het sociaal domein voor rekening genomen door medewerkers anders dan de SLO. Desalniettemin blijkt binnen een van de uitgevoerde casestudies dat een van de SLO's een belangrijke signalerende functie heeft voor partners in het sociaal domein. De vroegsignalering richt zich daarbij onder andere op problematisch middelengebruik en heeft niet alleen een functie in relatie tot voetbalveiligheid, maar ook in een breder maatschappelijk kader. Doel is – redenerend vanuit de gedachte dat overlastgevend gedrag een achterliggende oorzaak heeft – te voorkomen dat jongeren afglijden in criminaliteit en repressief optreden noodzakelijk wordt.

Meerwaarde van de SLO volgens supporters

In de gesprekken met supporters is de SLO als 'onmisbaar' bestempeld. Uit de gesprekken blijkt dat supporters de SLO zien als een liaison van de club die zij feitelijk te allen tijde kunnen aanspreken. Zij zien de SLO als een neutrale partij die zowel kritisch naar supporters als naar de BVO kan zijn en waar zaken in vertrouwen kunnen worden gedeeld. Dit vertrouwen vormt voor hen een belangrijke basis voor de onderlinge relatie. Het is om die reden ook belangrijk dat de SLO geen repressieve maar uitsluitend een verbindende rol vervult.

Meerwaarde van de SLO volgens supporters (1)

'Het maakt de club voor ons benaderbaar, en zorgt ervoor dat de relatie met de club niet onnodig verstoord raakt.'

'Dankzij de SLO is er meer draagvlak voor maatregelen. Bij wijze van spreken gaan sommigen tevreden met een stadionverbod de deur uit.'

De ondersteunende rol van de SLO manifesteert zich op tal van manieren. De functie zorgt voor korte lijnen tussen club en supporters, waardoor punten (klachten, behoefte aan sfeeracties) snel gecommuniceerd en opgepakt worden. Daarnaast kan de SLO een belangrijke rol spelen bij de keuze van de club om een supporter al dan niet te straffen voor regelovertredend gedrag (niet zijnde geweld). Indien gekozen wordt voor een alternatieve afdoening, kan de SLO hier dus een belangrijke rol in hebben. Een van de belangrijkste aspecten die supporters noemen, raakt echter aan een ander aspect. De SLO geeft de club, zeker voor fanatiekere supporters die normaliter alleen de repressieve kant van de afdeling veiligheid leren kennen als zij de regels overtreden, een menselijk gezicht door betrokkenheid te tonen bij het wel en wee van supporters. Niet alleen rondom het voetbal, maar juist ook in hun privéleven. Rondom het voetbal bestaat deze betrokkenheid onder andere uit het bieden van ondersteuning aan supporters die vanwege regelovertredend gedrag bij een gedrags- of stadionverbodencommissie moeten komen. De ondersteuning bestaat uit het opvangen van supporters op de dag van de zitting en het uitleggen van de procedure. In de praktijk blijkt dat dit mensen rust geeft en ook het draagvlak voor eventuele maatregelen verhoogt. Dit illustreert dat de SLO kan helpen bij het kweken van begrip

voor maatregelen die een BVO rondom wedstrijden en naar aanleiding van regelovertredend gedrag treft. Uit de met supporters gevoerde gesprekken blijkt dat een SLO ook kan bijdragen aan het bewaren van de rust onder supporters in het geval van onrust, bijvoorbeeld vanwege slechte resultaten.

Meerwaarde van de SLO volgens supporters (2)

'Bij een wedstrijd komen bevriende supporters uit een ander land. De club wilde dat we die zouden aanmelden. Normaal hadden we dat echt nooit gedaan. Omdat de SLO het belangrijk vond, hebben we hen toch aangemeld.'

Meerwaarde van de SLO volgens ketenpartners

Respondenten van ketenpartners zijn overwegend werkzaam bij de gemeente en politie en in mindere mate in het sociale domein. Er is vanwege de vroegsignalerende functie van twee van de SLO's ook gesproken met een aantal partners uit het sociale domein. Vanuit het sociale domein wordt een belangrijke waarde toegekend aan het werk van de SLO. De achterliggende gedachte is dat overlastgevend gedrag het gevolg is van achterliggende oorzaken en het voetbal daarmee een vindplaats kan zijn voor jongeren met psychosociale of andersoortige problematiek. In sommige gevallen zijn jongerenwerkers in nauw overleg met de SLO ook tijdens de wedstrijden actief op vakken met jeugdige doelgroepsupporters. De SLO kan daarmee zicht bieden op (mogelijk) nog niet bekende doelgroepen en een faciliterende rol spelen in de doorverwijzing naar hulpverlening. Bovendien kan, via de SLO, worden bekeken of en in hoeverre het voetbal kan worden ingezet om een gedragsverandering bij jongeren te realiseren (extra interventiemogelijkheid). De SLO kan in samenspraak met het sociale domein dus een actieve rol vervullen in het voorkomen dat supporters verder afglijden, zowel in termen van strafrechtelijk gedrag als psychosociale problematiek.



Feyenoord SLO
@Feyenoord_SLO

Wederom een hartelijk ontvangst bij
[@HeraclesAlmelo](#)



Meerwaarde van de SLO volgens ketenpartners (1)

'Duiding van de SLO is bruikbaar voor het bepalen van scenario's. Het helpt ook bij het bepalen van thema's waarover we zelfstandig meer informatie willen inwinnen.'



Uit de gehouden interviews blijkt dat de gemeente over het algemeen op relatief grote afstand staat van de SLO. Dat betekent dat tussen gemeentemedewerkers en de SLO in zeer beperkte mate contact is. Desalniettemin blijkt uit de gesprekken met gemeentemedewerkers dat zij wel degelijk een meerwaarde zien in het werk van de SLO. De belangrijkste punten die zij in dat kader noemen zijn a) het duiden van ontwikkelingen binnen supportersgroeperingen en gebeurtenissen die aan voetbalveiligheid kunnen raken, b) het vormen van een betrouwbaar aanspreekpunt teneinde supportersgroeperingen te bereiken en c) het overdragen van de beleidslijn c.q. getroffen maatregelen om de veiligheid te waarborgen. Ook in de gesprekken met de politie komen deze aspecten nadrukkelijk aan bod. Daarbij wordt expliciet gesteld dat de SLO vanwege diens positie bij uitstek in de gelegenheid is om supporters te laten realiseren welke gevolgen regelovertredend gedrag (zoals vuurwerk) kan hebben en een gedragsverandering te realiseren.

Alle respondenten vanuit de gemeente en de politie zijn tevreden over de rol die de SLO inneemt. Deze wordt ervaren als een betrouwbaar aanspreekpunt, waarvan duidelijk is welke rol die heeft en welke taken en verantwoordelijkheden daarbij komen kijken. In de gesprekken wordt meermaals naar situaties verwezen waarin de SLO is bevraagd om bepaalde berichten (onder andere op social media) en ontwikkelingen te duiden. Een implicatie daarvan is dat binnen de bestudeerde cases geen expliciete druk op de SLO wordt uitgeoefend om voor de opsporing relevante informatie – waarover deze mogelijk beschikt – prijs te geven. Dat betekent overigens niet dat deze behoefte er bij partners in het geheel niet is (zie volgende paragraaf: 'knelpunten en dilemma's'). Een bijkomstige meerwaarde die vanuit de politie wordt genoemd, is dat de verhoudingen met supporters dankzij de SLO genormaliseerd zijn en zij dankzij diens inzet soms gezamenlijk optrekken.

Meerwaarde van de SLO volgens ketenpartners (2)

'De SLO heeft bemiddeld tussen de politie en een supporter toen deze onverwachts een stadionverbod kreeg. De politie constateerde vervolgens dat het stadionverbod onterecht was. Politie en supporter hebben toen samen intrekking van het stadionverbod bewerkstelligd.'

Samengevat kan de SLO helpen om de relatie tussen politie en supporters te verbeteren en ook het perspectief van de politie op supporters veranderen. Bovendien is de SLO in staat om een band met supporters te realiseren waarin andere partijen (BVO, gemeente en politie) niet zullen slagen. Het bewerkstelligen van een dergelijke relatie helpt bij het bepalen van de doelgroepen waarop moet worden geïnvesteerd en met welk doel dit gebeuren moet. Al met al draagt dit bij aan een normalisatie van verhoudingen. Omdat juist onderlinge relaties belangrijk zijn bij het voorkomen van escalaties, stellen respondenten dan ook dat de SLO bijdraagt aan het handhaven van de openbare orde en veiligheid. Tegelijkertijd past daarbij de kanttekening dat, zodra er enorme mensenmassa's op de been zijn, de SLO hier net als andere partijen nog maar weinig invloed op kan uitoefenen.

Knelpunten en dilemma's

Uit de gevoerde gesprekken met SLO's komt naar voren dat hun vertrouwensband met supporters fundamenteel is voor hun werk. Dit vertrouwen moet groeien. Dat geldt zowel wanneer zij afkomstig zijn uit fanatieke(re) supportersgroeperingen ('sommigen beschouwen je eerst als overloper') als wanneer zij compleet nieuw zijn in het supporterswezen. In het laatste geval kan dit – en dat is ook afhankelijk van de grootte van de doelgroep en de aard van hun gedrag – nog langer duren; immers, kennis over 'het wereldje' en een bepaalde 'status' zijn dan in het geheel nog niet aanwezig.

Vertrouwen als randvoorwaarde

'Vertrouwen tussen supporters en de SLO is de basis van de functie van de SLO. Als dat er niet is, kan deze zijn werk niet uitvoeren. Het is daarom belangrijk om nooit om informatie te vragen die deze positie kan ondermijnen.'

Het is belangrijk dat het belang van de vertrouwensrelatie tussen SLO en supporters zowel intern als extern wordt beseft. Intern geldt dit met name voor de VC en de directie. Zij zijn immers de medewerkers die namens de BVO in ambtelijke en bestuurlijke overleggen contact hebben met ketenpartners en vanuit die hoedanigheid de SLO kunnen 'beschermen' tegen druk van deze

partijen om persoons- of opsporings-relevante informatie prijs te geven. Zowel binnen de BVO als bij de ketenpartners heerst het besef dat dit niet de taak van de SLO is. Echter, na een incident kan het gebeuren dat de SLO toch wordt verzocht om zijn kennis over mogelijke daders te delen. Dergelijke verzoeken creëren een spanningsveld dat het functioneren van de SLO bemoeilijkt.



Wanneer de druk kan toenemen

'Er zijn verschillende situaties geweest waarin de druk op de SLO werd opgevoerd om opsporingsinformatie prijs te geven. Bijvoorbeeld wanneer hij heeft kunnen zien wie er vuurwerk op het veld gooiden, of wanneer er beelden van spreekkoren zijn maar de identiteit van de mensen die zich daaraan schuldig maken niet bekend is bij de club of de politie. De gesprekspartners van de club (met name vanuit de driehoek) willen dat deze mensen opgepakt worden. Vanuit dit belang kunnen zij over het belang van vertrouwen voor het functioneren van de SLO heenstappen. Het is belangrijk dat de club hier nadrukkelijk stelling in neemt. Het liefst wil je dat dit soort scenario's, voordat deze zich voordoen, tussen partijen besproken worden. Zo kan worden voorkomen dat er onjuiste verwachtingen ontstaan bij ketenpartners over wat de SLO wel en niet kan en moet doen vanuit het kader van zijn functie en worden ongewenste en ongemakkelijke situaties voorkomen.'

De door ons gesproken SLO's geven aan dat zij in het eerste jaar van hun functie veel op de relatie met supporters hebben geïnvesteerd. Dientengevolge wordt in die periode minder aandacht besteed aan het interne (binnen de club) en externe (ketenpartners) netwerk. Tegelijkertijd zijn die relaties vanzelfsprekend ook van belang. De SLO is in dienst van de BVO en respondenten vanuit de BVO achten het van belang dat een SLO niet te exclusief naar het supportersperspectief neigt. In het verlengde daarvan moet aandacht zijn voor de zogenaamde houdbaarheid van de functie. Over het algemeen wordt aangegeven dat moet worden nagedacht hoe op de lange termijn inhoud gegeven wordt aan de functie en in hoeverre de huidige SLO aansluiting kan blijven vinden bij nieuwe opkomende supportersgroeperingen en hun leef- en beleavingswereld.

Waarde van de SLO binnen de keten van voetbalveiligheid

De casestudies laten zien dat de SLO in de ketensamenwerking op het gebied van voetbalveiligheid vooralsnog een beperkte rol heeft. Vanzelfsprekend betekent dit niet, zoals hiervoor gebleken, dat de SLO geen meerwaarde heeft in deze keten. Een van onze respondenten geeft aan dat deze meerwaarde op hoofdlijnen kan worden vertaald naar 'het stroomlijnen en coördineren van informatie'. In diens optiek maakt dit het echter lastig om op voorhand harde indicatoren te bepalen om de meerwaarde van een SLO vast te stellen. Samengevat betekent dit dat het onderzoek laat zien dat alle partijen van oordeel zijn dat de SLO meerwaarde heeft, maar dat het tegelijkertijd van belang is om te realiseren dat concrete doelstellingen ('output') niet zonder meer op voorhand bepaald kunnen worden. Daarbij speelt ook mee dat een SLO doorgaans zowel de tools niet heeft/krijgt voor alle denkbare situaties en hier ook lang niet altijd het mandaat voor heeft. Respondenten geven aan dat vertrouwen het sleutelwoord is voor het functioneren van de SLO binnen de keten. Vertrouwen is sterk persoonsgebonden, wat betekent dat wisselingen in functie bij partijen die bij voetbalveiligheid betrokken zijn het vertrouwen in de SLO kunnen aantasten. Voetbalveiligheid is per definitie een dossier waarbinnen elkaar kunnen vertrouwen (te meer daar voetbal emotie is) en hoe goed je elkaar kent van belang is. Dit geldt bij de functie van SLO des te meer.

Beschouwende conclusie

De cijfermatig dalende trend van voetbalgerelateerde incidenten kan worden geplaatst in het uitgebreide maatregelenpakket dat de overheid (gemeente, politie en OM), KNVB en BVO's nemen om de veiligheid rondom wedstrijden te waarborgen (Ferwerda e.a., 2014). Het inzetten van een functionaris om het contact met de doelgroep te bevorderen, maakt deel uit van de maatregelen die in het kader van voetbalveiligheid genomen worden. Deze functionaris stond in het verleden ook wel bekend als supporterscoördinator. Recente ontwikkelingen – zoals het verschijnen van een handboek – hebben tot standaardisering en inkadering van deze functie geleid. Tegenwoordig wordt gesproken over een Supporters Liaison Officer (SLO). De KNVB heeft het in dienst hebben van een SLO voor BVO's verplicht gesteld in de licentievoorwaarden.

Dit onderzoek moet inzichtelijk maken hoe de SLO binnen de organisatie kan worden ingebed, wat de meerwaarde van de SLO kan zijn en welke aandachtspunten in relatie tot deze functie kunnen worden onderscheiden. Daartoe zijn vijf casestudies uitgevoerd bij BVO's die actief zijn in de Eredivisie (n=3) en Keuken Kampioen Divisie (n=2). Binnen de casestudies is een desk-research uitgevoerd, zijn SLO's en (mogelijke) stakeholders geïnterviewd (n=37) en observaties verricht. Tot slot is op de bevindingen gereflecteerd met een klankbordgroep van SLO's en de KNVB. Respondenten is anonimiteit toegezegd: enerzijds om de medewerkingsbereidheid te vergroten, anderzijds omdat de functie en niet de persoon en/of de BVO leidend zijn geweest in het onderzoek.

Inbedding en profiel

De primaire functie van de SLO is het leggen van een verbinding tussen supporters(groeperingen) en de BVO. De SLO is weliswaar in dienst van de club, maar om de voor de functie noodzakelijke vertrouwensband met supporters te kunnen opbouwen is een neutrale positie een vereiste. Dit heeft implicaties voor zowel de inbedding van de SLO binnen de organisatie als het voor een SLO gewenste profiel. In relatie tot de inbedding is van belang dat de SLO onafhankelijk van andere belanghebbenden binnen de BVO kan opereren. Concreet betekent dit dat het raadzaam is om de SLO organisatorisch buiten de afdeling 'Veiligheid' van de BVO onder te brengen.



Bijkomend voordeel van deze inbedding is dat binnen de afdeling 'Veiligheid' geen onenigheid kan ontstaan over de te treffen maatregelen of het achterwege blijven daarvan. Belangrijk om te realiseren is dat hét profiel van de SLO niet bestaat. Het voor een SLO gewenste profiel hangt namelijk nauw samen met de doelstellingen die een BVO beoogt te realiseren. Van invloed op deze keuze zijn onder andere het type supporter (fanatiek, risico en/of harde kern) dat als doelgroep van een SLO wordt aangemerkt en de taakstelling van een SLO (doorverwijzing naar zorgpartners, gedragsverandering, preventie). Daarnaast kan ook het spreekwoordelijke 'DNA van de club' (historie, visie) van invloed zijn op het gewenste profiel. Dat betekent dat de specifieke meerwaarde van de SLO per BVO kan verschillen.

Meerwaarde

De bevindingen van het onderzoek laten zien dat de SLO op verschillende vlakken meerwaarde kan hebben. De belangrijkste c.q. meest genoemde is de zogenaamde brugfunctie die een SLO tussen (fanatieke) supportersgroeperingen en de BVO vervult. Het succesvol leggen en/of versterken van deze verbinding leidt tot een verbeterde onderlinge relatie tussen partijen. Dit sluit aan bij de primaire doelstelling die aan de functie van SLO verbonden is. Dit heeft tot gevolg dat supporters zich gehoord voelen, er meer onderling begrip ontstaat voor elkaars standpunten en belangen en een beter gewogen beslissing genomen wordt rondom te treffen (veiligheids) maatregelen. In het verlengde daarvan kan binnen de doelgroep begrip ontstaan voor op te leggen sancties en/of gedragsverandering. Uit de interviews blijkt bovendien dat een SLO ook kan bijdragen aan het normaliseren van verhoudingen tussen supporters en de politie. Deze normalisatie is bovendien geen eenrichtingsverkeer: zowel het perspectief van de politie op (het gedrag van) de supporter als het perspectief van de supporter op (het optreden van) de politie kan door een SLO ten positieve worden veranderd. Een positief neveneffect van de brugfunctie die de SLO vervult ligt dientengevolge op het vlak van de openbare orde en veiligheid.

De SLO heeft een sterke vertrouwensband met supporters(groeperingen). De SLO vormt daarmee een betrouwbaar aanspreekpunt voor ketenpartners om in contact te komen met supporters die anders in mindere mate zouden worden bereikt. Bovendien geeft deze band de SLO een unieke informatiepositie over het wel en wee van individuele supporters en onderwerpen die binnen supportersgroeperingen leven. Daarmee is de SLO een belangrijke partij voor ketenpartners bij het duiden van ontwikkelingen binnen supportersgroeperingen en (hun reactie) op gebeurtenissen die van invloed kunnen zijn op de voetbalveiligheid. Daarmee kan de SLO input geven voor mogelijk relevante thema's waarop nader informatie kan worden verzameld en het opstellen van scenario's.

Belangrijk is tot slot dat de SLO niet alleen als spreekbuis voor supporters kan dienen, maar ook een maatschappelijke betrokken kant vanuit de BVO kan uitdragen. Dit geldt in het bijzonder voor fanatiekere supporters die vanwege hun (risico)gedrag overwegend met medewerkers van de afdeling 'Veiligheid' te maken krijgen. Kennis over achterliggende oorzaken van dit gedrag kan bovendien worden benut ter signalering en doorverwijzing naar ketenpartners in het zorgdomein.



Aandachtspunten en suggesties

De kern van de functie van SLO bestaat uit het krijgen en onderhouden van een vertrouwensrelatie met (fanatieke) supportersgroeperingen. Dat betekent dat ongeacht welke situatie zich voordoet, het belang van deze relatie prevaleert. Specifiek van belang daarin is de unieke informatiepositie van de SLO, die – in het geval van (dreigende) incidenten – bruikbaar en/of interessant kan zijn voor ketenpartners. Voor een succesvolle inzet van een SLO is het noodzakelijk dat zowel de BVO als ketenpartners ervan doordrongen zijn dat de SLO, indien deze over dergelijke relevante informatie beschikt, deze niet kan delen. Een dergelijk bewustzijn kan worden gecreëerd of vergroot door in ‘vredestijd’ gezamenlijk casuïstiek te bespreken en op basis daarvan te bepalen hoe met bepaalde situaties zal worden omgegaan.

Zoals gesteld is de SLO een radertje in het geheel van maatregelen die verschillende partijen treffen in het kader van toegankelijk, gastvrij en veilig voetbal. Hoewel de SLO relatief zelfstandig is in het bepalen van diens werkzaamheden, is bewustzijn over de rol en belangen van ketenpartners essentieel. Niet alleen om met ondernomen activiteiten onbedoeld weerstand op te bouwen, maar ook om te voorkomen dat acties ingaan tegen vastgestelde beleidslijnen en/of maatregelen. Samenvattend betekent dit dat de SLO moet voorkomen dat deze ‘een eiland vormt’: communicatie, zowel intern als extern met ketenpartners, is met andere woorden essentieel. Hierin ligt ook een rol voor interne en externe partners, zeker omdat hierin (regelmatig) sprake kan zijn van wisselingen in functie. Het is belangrijk om in het geval van nieuwe medewerkers aandacht te vragen voor de bijzondere en nuttige functie van de SLO.

Belangrijkste bevindingen en aandachtspunten samengevat

- Alle respondenten zien de meerwaarde van de SLO. Dit betekent dat deze functie in de breedte – binnen de BVO, bij ketenpartners binnen en buiten het veiligheidsdomein en supporters(groeperingen) – gedragen wordt. De meest nadrukkelijk genoemde meerwaarde is de brugfunctie die de SLO vervult. Dit bevordert de communicatie tussen de BVO en supportersgroeperingen en leidt tot een verbetering in de onderlinge relatie tussen beide partijen;
- Positieve neveneffecten van deze verbeterde relatie zijn verminderde risico's voor de openbare orde en veiligheid. Deze positieve neveneffecten zijn terug te voeren op een versterkt onderling begrip en communicatie tussen partijen en vergroot draagvlak onder supporters voor het naleven van (gedrags)regels;
- Deze functie krijgt in de praktijk op verschillende manieren gestalte. Dit is mede afhankelijk van het DNA van de club, de grootte en aard van de supportersaanhang en het doel of de doelen die met de inzet van de SLO worden beoogd. Een implicatie van verschillen op een of meerdere van voornoemde aspecten is dat ook de gewenste achtergrond van de SLO uiteenloopt. In sommige gevallen kan een SLO met een achtergrond in het supporterswezen de voorkeur genieten, terwijl in andere gevallen de voorkeur kan uitgaan naar een SLO met een agogische achtergrond;
- Het is belangrijk om te realiseren dat de brugfunctie die een SLO vervult niet alleen meerwaarde heeft voor de relatie tussen BVO en supporters en, indirect, de openbare orde en veiligheid. Vanwege diens kennis over behoeften van en grote bereik onder supporters kan de SLO ook een commerciële meerwaarde hebben;
- Intern (binnen de BVO) en extern (ketenpartners) is kennis over de rol van de SLO essentieel. Nadrukkelijk betreft dit de vertrouwensband tussen supporters en de SLO. Deze is randvoorwaardelijk voor een SLO om diens werk te kunnen doen. Het is noodzakelijk dat alle partijen hiervan doordrongen zijn (ook in het kader van verwachtingen, zie hierna). Daarnaast dienen partijen zich te realiseren dat het opbouwen van een dergelijke vertrouwensband veel tijd kost en niet als een vorm van 'vrijwilligerswerk' kan worden gezien;
- Dankzij de vertrouwensband met supporters heeft de SLO een unieke informatiepositie. Deze kennis kan interessant zijn voor ketenpartners. Er bestaan echter situaties waarin de SLO deze kennis niet zal kunnen delen om diens relatie met de supporters niet te beschadigen. Het is belangrijk om hier, in het kader van verwachtingenmanagement, nadrukkelijk bij stil te staan. Dit kan mede door mogelijke dilemma's die kunnen ontstaan in 'vredestijd' te bespreken. Daarmee kunnen, met het oog op de voor SLO's noodzakelijke vertrouwensrelatie met supporters, ongewenste situaties worden voorkomen in tijden van onrust.

Geraadpleegde documenten

Ferwerda, H., van Ham, T., Appelman, T. & Bremmers, B. (2014). *Raak geschoten? Een onderzoek naar de werking van maatregelen tegen geweld en overlast rondom het betaald voetbal*. Arnhem: Bureau Beke.

KNVB (2017). *Het handboek voor de Nederlandse SLO*. KNVB: Zeist.

UEFA (2011). *UEFA Supporter Liaison Officer Handbook*. UEFA: Nyon.



Colofon

In opdracht van Koninklijke Nederlandse Voetbalbond (KNVB) Met medewerking van en met dank aan
Alle anonieme respondenten die hebben meegewerkt aan de casestudies Opmaak Marcel Grotens

Tom van Ham, Joey Wolsink & Henk Ferwerda

De meerwaarde van de Supporter Liaison Officer

Casestudies over het werk van de SLO

© Bureau Beke, 2019