



Auditteam Voetbal en Veiligheid

Monitor 'aan de bal'

Stand van zaken wat betreft de aanpak voor voetbal en veiligheid in de Eredivisie en Keuken Kampioen Divisie

Mei 2025

Hoofdpijnen

Onderzoek

**Aanpakken
gerangschikt**

**Kwaliteit
aanpakken**

**Handelings-
kader**

**Verwonder-
punten**

Colofon



Hoofdlijnen

Het onderzoek

- Dit onderzoek inventariseert de stand van zaken met betrekking tot diverse onderdelen van de aanpak van voetbal en veiligheid in de Eredivisie en Keuken Kampioen Divisie (KKD).
- De 34 betaaldvoetbalorganisaties (BVO's) en hun samenwerkingspartners op lokaal niveau is gevraagd een online vragenlijst in te vullen; respons van 168 personen.

Aanpakken gerangschikt

- Om ervoor te zorgen dat het voetbal voor iedereen is en dat bezoekers onbelemmerd kunnen genieten van de sport, zijn er dertien aanpakken geformuleerd. De meeste respondenten vinden 'Integrale samenwerking op lokaal niveau' de belangrijkste aanpak. Ook 'Gezamenlijke wedstrijdvoorbereiding', 'Aanpak van overlastgevende groepen' en 'Persoonsgerichte Aanpak Voetbal (PGA-V)' zijn voor veel respondenten belangrijk. Aanpakken die voetbalgerelateerde fenomenen bestrijden, worden als minder belangrijk gerangschikt. Tussen de verschillende organisaties en functies zijn er wel verschillen in de rangschikking van aanpakken.

Kwaliteit aanpakken

- Drie aanpakken gaan volgens relatief veel respondenten goed in hun gemeenten, namelijk 'Integrale samenwerking op lokaal niveau' (80%), 'Gezamenlijke wedstrijdvoorbereiding' (76%) en 'Gezamenlijke evaluatie van wedstrijden' (59%). De overige aanpakken worden door maximaal 40 procent van de respondenten als goed beoordeeld.
- De 'PGA-V' is de aanpak waar volgens de meeste respondenten verbetering nodig is. Ook ligt hier de grootste behoefte voor hulp of ondersteuning van experts. Drie andere aanpakken die hier hoog op scoren, zijn 'Aanpak van overlastgevende groepen', 'Weerbaarheid van de BVO tegen (criminele) invloeden van buiten' en 'Tegengaan van het illegaal gebruik van vuurwerk in het stadion door supporters'.

Het Handelingskader

- 129 van de 155 respondenten (83%) zijn bekend met het 'Handelingskader aanpak ongeregeldheden rondom betaald voetbalwedstrijden voor gemeenten'.

Vergunning

- 21 van de 36 respondenten (58%) die werkzaam zijn bij gemeenten zeggen dat per jaar een vergunning wordt afgegeven. Per seizoenshelft (8%) of per wedstrijd (6%) gebeurt nauwelijks. Vijf respondenten (14%) zeggen dat in hun gemeenten gebruik wordt gemaakt van de meldplicht.
- 26 van de 36 respondenten (76%) zeggen dat de vergunning/meldplicht gepaard gaat met eisen en afspraken. De drie meest voorkomende zijn 'Veiligheidsorganisatie van de BVO (aanwezigheid VC en SLO)', 'Risicoprofiel van de wedstrijd(en)' en 'Vervoersregeling uitpubliek per risicocategorie (vrij reizen of verplichte bus-/autocombi)'.
- De eisen/afspraken worden volgens 25 van de 26 respondenten (96%) (op onderdelen) gecontroleerd.
- Het niet nakomen van de eisen/afspraken heeft volgens 24 respondenten (92%) consequenties. De meest genoemde consequentie is het voeren van een gesprek met de BVO of een gesprek op breder operationeel/tactisch niveau of in de lokale driehoek aangevuld met de BVO (driehoek plus of vierhoek).

Bonus-malussysteem

- Om gedrag van supporters te belonen of te straffen, kan gebruik worden gemaakt van het bonus-malussysteem. 119 van de 153 respondenten (78%) kennen het bonus-malussysteem voor thuissupporters en daarvan hebben 44 respondenten (29%) het al toegepast. Het bonus-malussysteem voor uitsupporters is bij 135 respondenten (88%) bekend, waarvan 91 respondenten (59%) het al eens hebben toegepast.

Persoonsgerichte Aanpak Voetbal

- Vrijwel alle respondenten – 141 (92%) – zijn bekend met de Persoonsgerichte Aanpak Voetbal (PGA-V).
- Volgens 58 respondenten (41%) loopt de PGA-V in hun gemeente redelijk tot goed. Daarnaast vinden 43 respondenten (30%) dat de PGA-V in hun gemeenten in de kinderschoenen staat of dat het niet goed loopt (8 – 6%). Doorslaggevende factor is de kwaliteit van de integrale samenwerking met betrekking tot de uitvoering van de PGA-V. Verder zeggen 32 respondenten (23%) dat de PGA-V niet wordt gebruikt in hun gemeenten.
- In het land bestaan grote verschillen qua doelgroep. In grote lijnen is er een onderscheid tussen alle supporters versus enkel jonge supporters die de huisregels overtreden dan wel strafbare feiten plegen.
- De gemeente, politie en BVO maken vrijwel altijd onderdeel uit van de aanpak. Het OM sluit ook vaak aan; volgens tweederde van de 110 respondenten. Incidenteel geldt dit voor andere organisaties, zoals het Zorg- en Veiligheidshuis, Leger des Heils, omliggende gemeenten, reclassering, sociaal wijkteam, TNO en Verslavingszorg.

- Van de 88 respondenten die iets zeggen over het effect van de PGA-V zijn er 15 die een meerwaarde in de PGA-V zien omdat een maatwerkgerichte individuele aanpak leidt tot gedragsverandering zonder dat hele groepen worden gestraft. Een ander groot deel (20) zegt dat de PGA-V vooralsnog niets/onvoldoende oplevert. Het grootste deel (23 respondenten) weet het (nog) niet.

Ondersteuningsteam (OTP) en de website veiligewedstrijd.nl

- 93 respondenten (61%) zijn niet bekend met het OTP én de website. Wel zijn 44 respondenten (29%) bekend met het OTP en 40 respondenten (26%) met de website. Een deel vindt dat het OTP en de website niet toereikend genoeg zijn en diepgang missen.

Uitsupporters

- 26 van de 47 respondenten (55%) die werkzaam zijn bij een BVO zeggen dat de BVO de verantwoordelijke partij is voor het organiseren van reizen voor uitsupporters. Minder vaak is een supportersvereniging (21%) of de BVO en supportersvereniging gezamenlijk (19%) verantwoordelijk. Volgens veel respondenten (81%) is het kenmerkend voor uitwedstrijden dat iedereen op naam geregistreerd wordt en dat subgroepen voorrang hebben door een loyaliteitssysteem (64%).

Verwonderpunten bij de leden van het Auditteam

- Velen vinden dat het 'Handelingskader' niet goed wordt toegepast, maar het is ook de aanpak waarvan de minste respondenten vinden dat verbetering nodig is;
- 'Weerbaarheid van de BVO tegen (criminele) invloeden van buiten' en 'Tegengaan van illegaal gebruik van vuurwerk in het stadion door supporters' zijn gerangschikt als een van de minst belangrijke inspanningen c.q. aanpakken. Dit bevreemdt want de maatschappelijke en politieke aandacht voor beide onderwerpen is groot. Desalniettemin staan beide aanpakken op plek 3 qua aandeel respondenten dat vindt dat verbetering nodig is.
- Ondanks de maatschappelijke aandacht voor het 'tegengaan van racisme en discriminatie' hebben respondenten deze aanpak als minder belangrijk gerangschikt;
- In meer dan de helft van de gemeenten wordt de vergunning voor het spelen van wedstrijden telkens voor een jaar afgegeven. Het gevolg hiervan is dat het bestuur gaandeweg het seizoen niet meer de mogelijkheid heeft om gestelde eisen en vergunningsvoorwaarden aan te passen. Er zijn in het land gemeenten die hier wel actiever op sturen. Zij verlenen per seizoenshelft of zelfs per wedstrijd een vergunning. Dergelijke gemeenten zijn echter nog in de minderheid.
- Hoewel de PGA-V al ruim vijf jaar bestaat, loopt de aanpak volgens meer dan de helft van de respondenten in hun gemeenten nog niet goed genoeg.



Het onderzoek

Het Auditteam Voetbal en Veiligheid (AVV) wil inventariseren wat de stand van zaken is op diverse onderdelen van de aanpak van voetbal en veiligheid in zowel de Eredivisie als Keuken Kampioen Divisie (KKD). Hiervoor is een online vragenlijst uitgezet onder alle 34 betaaldvoetbalorganisaties (BVO's) en hun samenwerkingspartners op lokaal niveau. Concreet is de vragenlijst uitgezet onder de veiligheidscoördinator (VC) van de BVO, de Supporter Liaison Officer (SLO) van de BVO, de politie, de gemeente en het Openbaar Ministerie (OM). De drie Jong-elftallen in de KKD zijn niet benaderd. Het doel is dat het AVV middels de resultaten uit deze vragenlijst gefundeerd haar agenda kan bepalen en aan kan sluiten bij waar BVO's en haar samenwerkingspartners behoefte aan hebben. Het onderscheid tussen de Eredivisie en KKD draagt hieraan bij.

Respons

Alle 34 benaderde BVO's en samenwerkingspartners hebben gerespondeerd. De respons per club varieert van 2 tot en met 9 personen. Dit resulteert in totaal 168 personen die de vragenlijst hebben ingevuld; 95 personen van een BVO uit de Eredivisie en 73 personen van een BVO uit de Keuken Kampioen Divisie (KKD). In tabel 1 is uiteengezet wat de respons per organisatie (en functie) is. Daaruit blijkt dat de meeste respondenten werkzaam zijn binnen de politieorganisatie. De SLO's hebben het minst gerespondeerd. De respondenten die werkzaam zijn bij het OM vertegenwoordigen alle parketten.

Tabel 1 – De organisaties (en functies) van de respondenten (n=168)

	n	%
BVO – Veiligheidscoördinator	33	20
BVO – SLO	24	14
Politie	48	29
Gemeente	36	21
OM	27	16
Totaal	168	100

Niet alle 168 respondenten hebben alle vragen uit de vragenlijst beantwoord. HDaarom is in het vervolg de respons op vragen verschillend.

Aanpakken gerangschikt

In 'Gastvrij en veilig voetbal' (GVV) en het 'Versterkingsplan' hebben de voetbalpartners als ambitie beschreven dat het voetbal er voor iedereen moet zijn en dat bezoekers onbelemmerd moeten kunnen genieten van de sport. Hierbij hoort dat individuen die zich schuldig maken aan wangedrag gestraft en uitgesloten worden. Om de ambitie te verwezenlijken, zijn er 13 inspanningen c.q. aanpakken geformuleerd. Aan de respondenten is gevraagd deze te rangschikken. In de praktijk heeft iedere respondent de in zijn/haar ogen belangrijkste inspanning c.q. aanpak bovenaan geplaatst; deze kreeg de zwaartescore 13. De inspanning c.q. aanpak die daarop volgde, kreeg de zwaartescore 12 en zo verder tot zwaartescore 1, de in hun ogen minst belangrijke inspanning c.q. aanpak. Door de rangschikking van alle individuele respondenten samen te nemen, is het mogelijk geweest om per inspanning c.q. aanpak een gemiddelde score te berekenen. De daaruit volgende rangorde presenteren we in tabel 2.

Tabel 2 – Rangorde inspanningen c.q. aanpakken (n=165)

Inspanning c.q. aanpak	Gemiddelde
Integrale samenwerking op lokaal niveau	11,1
Werking van de veiligheidsorganisatie van de BVO (ook bij calamiteiten)	8,5
Gezamenlijke wedstrijdvoorbereiding	8,2
Aanpak van overlastgevende groepen	7,8
Zorgen voor een (fysiek/constructief) veilig stadion	7,6
Persoonsgerichte Aanpak Voetbal (PGA-V)	7,6
Regierol van de gemeente in de aanpak	6,7
Gezamenlijke evaluatie bij wedstrijden	6,3
Weerbaarheid van de BVO tegen (criminele) invloeden van buiten	5,9
Tegengaan van racisme en discriminatie	5,8
Tegengaan van illegaal gebruik van vuurwerk in stadion door supporters	5,8
Toepassing van het "Handelingskader"	5,5
Betrekken van supporters bij beleid en aanpak	5,4

Uit tabel 2 blijkt dat de respondenten 'Integrale samenwerking op lokaal niveau' verreweg de belangrijkste inspanning c.q. aanpak vinden. Van de 165 respondenten heeft maar liefst 43 procent deze inspanning c.q. aanpak op plek 1 gezet. Kijkend naar de andere inspanningen c.q. aanpakken valt het op dat veel belang wordt gehecht aan samenwerking tussen organisaties, gezien de hoge gemiddelde scores van 'Gezamenlijke wedstrijdvoorbereiding'.

'Aanpak van overlastgevende groepen' en 'Persoonsgerichte Aanpak Voetbal (PGA-V)'. De inspanningen c.q. aanpakken die zich vooral richten op het bestrijden van bij voetbal voorkomende fenomenen – zoals 'Tegengaan van racisme en discriminatie' en 'Tegengaan van het illegaal gebruik van vuurwerk in het stadion door supporters' – zijn als minder belangrijk gerangschikt.

Op basis van een aanvullende analyse is de conclusie dat er tussen de organisaties (en functies) verschillen zijn in de rangorde (zie tabel 3).

Tabel 3 – Rangorde inspanningen c.q. aanpakken per organisatie en functie (n=165)

Inspanning c.q. aanpak	Gemiddelde				
	VC	SLO	Politie	Gemeente	OM
Integrale samenwerking op lokaal niveau	10,9	9,9	11,4	11,2	11,4
Werking van de veiligheidsorganisatie van de BVO (ook bij calamiteiten)	9,9	7,0	7,9	9,8	7,5
Gezamenlijke wedstrijdvoorbereiding	8,0	11,3	8,4	8,1	5,2
Aanpak van overlastgevende groepen	7,3	7,0	7,5	7,7	9,9
Zorgen voor een (fysiek/constructief) veilig stadion	9,2	7,6	7,6	7,5	6,0
Persoonsgerichte Aanpak Voetbal (PGA-V)	7,4	7,8	7,6	7,0	8,5
Regierol van de gemeente in de aanpak	4,2	3,8	9,1	7,2	7,0
Gezamenlijke evaluatie bij wedstrijden	5,9	8,7	6,5	6,2	4,2
Weerbaarheid van de BVO tegen (criminele) invloeden van buiten	4,2	3,8	6,8	6,3	7,5
Tegengaan van racisme en discriminatie	5,9	5,9	4,2	4,7	8,1
Tegengaan van het illegaal gebruik van vuurwerk in het stadion door supporters	6,6	3,7	4,7	7,1	6,9
Toepassing van het 'Handelingskader'	5,2	4,6	5,6	5,8	6,3
Betrekken van supporters bij beleid en aanpak	7,0	10,4	3,4	4,9	3,0

Wat opvalt, is dat de SLO's de 'Integrale samenwerking op lokaal niveau' – in tegenstelling tot de andere organisaties – niet als meest belangrijke inspanning c.q. aanpak gerangschikt hebben. Zij vinden 'Gezamenlijke wedstrijdvoorbereiding' en 'Betrekken van supporters bij beleid en aanpak' belangrijker. Hoewel 'Gezamenlijke wedstrijdvoorbereiding' ook bij de andere organisaties – met uitzondering van het OM – in de top-5 staat, geldt voor 'Betrekken van supporters bij beleid en aanpak' dat de politie, gemeente en het OM deze inspanning c.q. aanpak als (een van de) meest onbelangrijke beschouwen. Verder hechten SLO's ook waarde aan een 'Gezamenlijke evaluatie bij wedstrijden'; hier is bij de andere organisaties minder sprake van.

Ook het OM onderscheidt zich op bepaalde inspanningen c.q. aanpakken van de andere organisaties. Zo hecht het OM bijvoorbeeld veel waarde aan de 'Aanpak van overlastgevende groepen' maar staat dit enkel bij de gemeente ook in de top-5. Twee andere inspanningen c.q. aanpakken waar het OM meer belang aan hecht dan andere organisaties, zijn 'Tegengaan van racisme en discriminatie' en 'Weerbaarheid van de BVO tegen (criminele) invloeden van buiten.'

Als laatste valt het op dat 'Regierol van de gemeente in de aanpak' bij de politie op plek 2 staat in de rangschikking van meest belangrijke inspanningen c.q. aanpakken, deze bij de gemeente niet in de top-5 staat en deze door de SLO's en VC's als een van de onbelangrijke inspanningen c.q. aanpakken wordt gezien.

Wanneer de respondenten worden ingedeeld op Eredivisie- en KKD-niveau, komen er geen significante verschillen naar voren. Hetgeen opvalt, is dat 'Zorgen voor een (fysiek/constructief) veilig stadion' door de KKD-respondenten op plek 2 staat van meest belangrijke inspanning c.q. aanpak met een gemiddelde van 8,6, terwijl Eredivisie-respondenten deze inspanning c.q. aanpak op plek 6 hebben gerangschikt met een gemiddelde van 6,9. Dit kan te maken hebben met het feit dat de stadions in de Eredivisie gemiddeld in een betere staat zijn dan die in de KKD.



Kwaliteit aanpakken

Aan de respondenten is ook gevraagd welke inspanningen c.q. aanpakken in hun gemeente goed gaan (figuur 1). Het blijkt dat twee inspanningen c.q. aanpakken aanzienlijk beter worden beoordeeld dan anderen, namelijk 'Integrale samenwerking op lokaal niveau' en 'Gezamenlijke wedstrijdvoorbereiding'. De derde inspanning c.q. aanpak die door minimaal de helft van de respondenten als goed wordt beoordeeld, is 'Gezamenlijke evaluatie van wedstrijden'. Een onderscheid tussen Eredivisie- en KKD-respondenten maakt duidelijk dat significant meer Eredivisie- (32 – 34%) dan KKD-respondenten (14 – 19%) vinden dat het zorgen voor een (fysiek/constructief) veilig stadion goed gaat.

Figuur 1 – Het % respondenten dat een inspanning c.q. aanpak goed vindt gaan (n=168)



Waar is verbetering nodig?

De respondenten zijn niet alleen bevraagd naar de goed lopende inspanningen c.q. aanpakken, maar ook waar verbetering nodig is (figuur 2).

Figuur 2 – Het % respondenten dat vindt dat een inspanning c.q. aanpak beter moet (n=165)



De inspanning c.q. aanpak waar volgens de meeste respondenten verbetering nodig is, is de 'PGA-V'. Ook de 'Aanpak van overlastgevende groepen' is volgens velen een te verbeteren inspanning c.q. aanpak. Op een gedeelde derde plek staan twee inspanningen c.q. aanpakken die ieder door 25 procent van de respondenten zijn genoemd: 'Weerbaarheid van de BVO tegen (criminele) invloeden van buiten' en 'Tegengaan van het illegaal gebruik van vuurwerk in het stadion door supporters'.

Dit zijn ook de vier inspanningen c.q. aanpakken waar de meeste respondenten hulp of ondersteuning van experts bij willen. Wel is de volgorde anders, namelijk:

1. PGA-V (30%)
2. Weerbaarheid van de BVO tegen (criminele) invloeden van buiten (28%)
3. Tegengaan van het illegaal gebruik van vuurwerk in het stadion door supporters (25%)
4. Aanpak van overlastgevende groepen (21%)

Wanneer de verschillen tussen Eredivisie- en KKD-respondenten worden onderzocht, blijkt dat significant meer KKD-respondenten vinden dat verbetering nodig is in het 'Betrekken van supporters bij beleid en de aanpak' en bij het 'Ervoor zorgen dat er sprake is van een (fysiek/constructief) veilig stadion'. Bij laatstgenoemd verbeterpunt zouden significant meer KKD-respondenten ook hulp of ondersteuning willen.

Nieuwe thema's

Vervolgens is aan respondenten gevraagd of er thema's missen die zij graag zouden toevoegen in het kader van 'Gastvrij en veilig voetbal'. In totaal 28 respondenten hebben deze vraag beantwoord. De meesten – namelijk tien – geven aan thema's rondom gastvrijheid te missen, zoals hoe je als BVO voor een gastvrije ontvangst zorgt, wat de basis moet zijn voor de ontvangst in een uitvak en hoe het bonus-malussysteem beter geïntegreerd kan worden.

Een thema dat aanzienlijk vaker is genoemd dan andere thema's – namelijk zeven keer – gaat over de rol en verantwoordelijkheid van BVO's. Concreet gaat het over het doormelden van overtredingen van de huisregels, de opbouw en waarborging van de stewardorganisatie en het registreren van incidenten binnen de Ketenvoorziening Voetbal (KVV). Volgens een respondent gebeurt dit laatstgenoemde bij een deel van de BVO's bewust niet altijd. Dit is echter wel van belang. Zo is de KVV voor een aanklager één van de belangrijkste bronnen en maakt de KNVB voor het opstellen van het incidentenoverzicht gebruik van de KVV. Hierdoor is er volgens deze respondent geen accuraat beeld van meerdere BVO's en is het niet mogelijk om passend beleid te voeren.

Andere thema's die maximaal twee keer zijn genoemd, zijn: 'Alcoholwet en -verstrekking', 'Rol en verantwoordelijkheid van de landelijke overheid', 'Rol en verantwoordelijkheid van de KNVB', 'Rol en verantwoordelijkheid van de SLO's', 'Politiecapaciteit rondom voetbalwedstrijden', 'Ondersteuning brandveiligheid', 'Calamiteitenplan ontwerpen/opstellen' en 'De vriendschapsbanden tussen Nederlandse en buitenlandse supportersgroepen'.

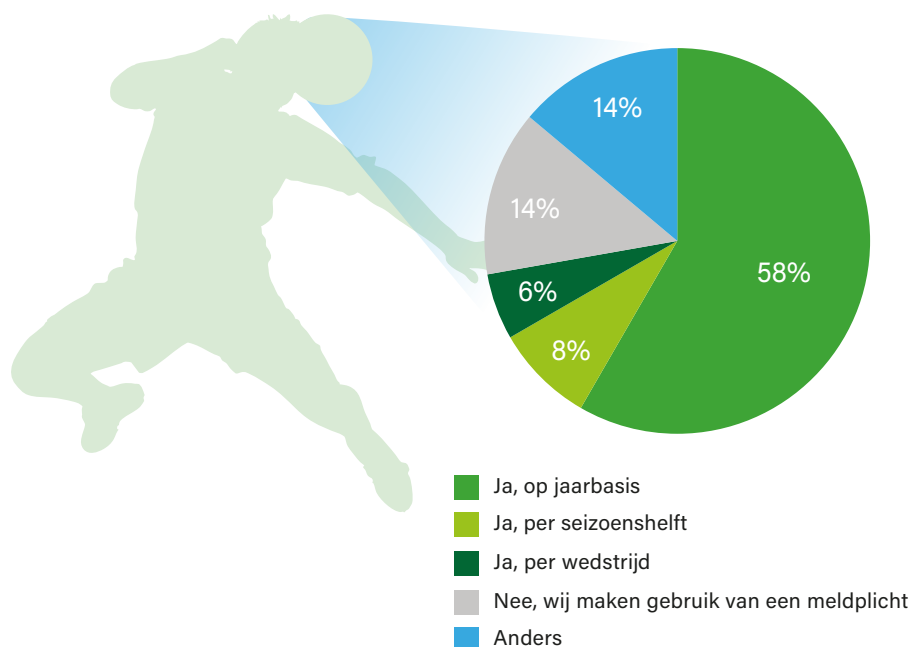
Handelingskader

Aan de respondenten is de vraag voorgelegd of zij bekend zijn met het 'Handelingskader aanpak ongeregelde heden rondom betaald voetbalwedstrijden voor gemeenten' (hierna: het Handelingskader). In totaal 129 van de 155 respondenten (83%) bevestigen dit; 73 van de 85 Eredivisie-respondenten (86%) en 55 van de 70 KKD-respondenten (79%). Over een aantal thema's binnen het Handelingskader zijn aanvullende vragen gesteld, namelijk over de vergunning, het bonus-malussysteem, de PGA-V en de organisatie van uitwedstrijden. Indien er significante verschillen zijn tussen Eredivisie- en KKD-respondenten worden deze genoemd.

Handelingskader – Vergunning

Enkel aan de 36 respondenten die werkzaam zijn bij gemeenten is gevraagd of er binnen hun gemeenten wordt gewerkt met een vergunning voor het spelen van wedstrijden (zie figuur 3).

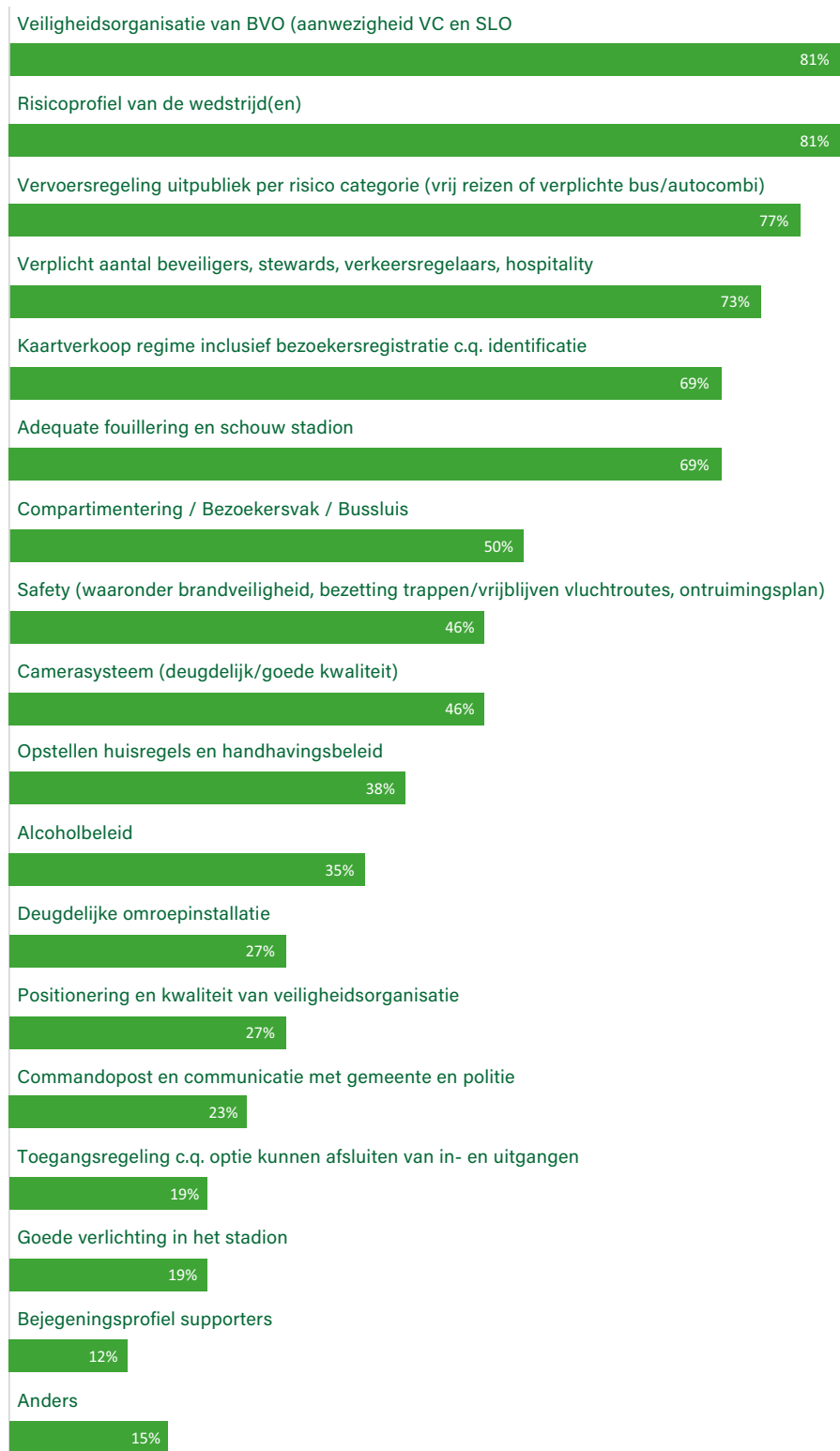
Figuur 3 – Vergunning voor het spelen van wedstrijden (n=36)



De meerderheid – namelijk 21 respondenten (58%) – zegt dat er per jaar een vergunning wordt afgegeven, volgens 3 respondenten (8%) gebeurt dit per seizoenshelft en 2 respondenten (6%) antwoorden dat dit per wedstrijd gebeurt. Er zijn vijf respondenten (14%) die aangeven dat hun gemeenten geen vergunning afgeven maar gebruikmaken van een meldplicht. Hoewel één van deze vijf respondenten aangeeft dat naar aanleiding van het Handelingskader de meldplicht omgezet gaat worden naar een (seizoens)vergunning, schetsen de andere vier respondenten hun redenen waarom er gekozen wordt voor een meldplicht: "Is meer werkbaar en kan er meer maatwerk geleverd worden", "Het systeem van de meldplicht past beter bij het samenwerkingsmodel waarvoor wij kiezen. We zien geen meerwaarde in een vergunningsplicht ten opzichte van de wijze waarop wij de wedstrijden gezamenlijk voorbereiden en evalueren", "Een vergunning brengt enkel extra juridisering en administratieve belasting met zich mee" en "Er is geen aanleiding om maatregelen af te dwingen met vergunningsvoorschriften en eventuele handhaving daarop. Het voegt vooralsnog niks toe ten opzichte van het convenant, knoppenmodel, veiligheidsverklaring en aanvullende afspraken die in de vierhoek worden gemaakt. Wel wegen we dit na ieder seizoen af in de driehoek". Tot slot hebben vijf respondenten (14%) de antwoordcategorie 'Anders' aangekruist. Daaruit blijkt onder meer dat in sommige gemeenten wordt gewerkt met afzonderlijke vergunningen voor beker- en risicowedstrijden. Verder zegt iemand dat er op jaarbasis een vergunning wordt afgegeven, maar dat hier voorafgaand aan elke wedstrijd ook een meldingsplicht van 30 dagen aan wordt gekoppeld.

Vervolgens is aan de 36 respondenten gevraagd of er eisen worden gesteld en afspraken worden gemaakt in de vergunning dan wel meldplicht. Dit is volgens 26 respondenten (76%) het geval. In figuur 4 staat welke het betreft. De meest gestelde eisen en gemaakte afspraken zijn 'Veiligheidsorganisatie van de BVO (aanwezigheid VC en SLO)' en 'Risicoprofiel van de wedstrijd(en)'. Op de derde plek staat 'Vervoersregeling uitpubliek per risicocategorie (vrij reizen of verplichte bus-/autocombi)'. Er zijn drie andere eisen/afspraken die vaak zijn genoemd: 'Verplicht aantal beveiligers, stewards, verkeersregelaars, hospitality', 'Kaartverkoop regime inclusief bezoekersregistratie c.q. identificatie' en 'Adequate fouillering en schouw stadion'. De overige eisen/afspraken zijn door maximaal 50 procent van de respondenten genoemd.

Figuur 4 – Het % respondenten dat zegt welke eis of afspraak in de vergunning dan wel meldplicht is gesteld of wordt gemaakt (n=26)



Een analyse naar de verschillen tussen Eredivisie- en KKD-respondenten maakt duidelijk dat significant meer KKD-respondenten aangeven dat 'Compartimentering/Bezoekersvak/Bussluis' en 'Camerasysteem (deugdelijk/goede kwaliteit)' gestelde eisen of gemaakte afspraken in de vergunning c.q. meldplicht zijn.

Op de vraag of er controle plaatsvindt op de gestelde eisen en gemaakte afspraken, geven 14 van de 26 respondenten (54%) aan dat dit het geval is. Verder zeggen 11 respondenten (42%) dat er op onderdelen controle plaatsvindt, terwijl één respondent (4%) aangeeft dat er geen controles zijn. Op de vervolgvraag of het niet naleven ervan consequenties heeft, antwoorden 24 van de 26 respondenten (92%) instemmend. De meest genoemde consequentie is dat een gesprek wordt gevoerd met de BVO of breder tijdens overleggen op operationeel niveau, op strategisch niveau of in de vierhoek. Andere genoemde consequenties zijn het geven van waarschuwingen, aanvullende eisen of voorwaarden stellen en (bestuurlijke) maatregelen treffen, zoals het bezoekersaantal beperken, de vergunning intrekken of een Last onder Dwangsom (LOD) opleggen. De twee respondenten (8%) die aan hebben gegeven dat het niet naleven van de gestelde eisen en gemaakte afspraken geen consequenties heeft, geven hiervoor als reden dat het vooralsnog niet nodig is geweest om consequenties op te leggen.

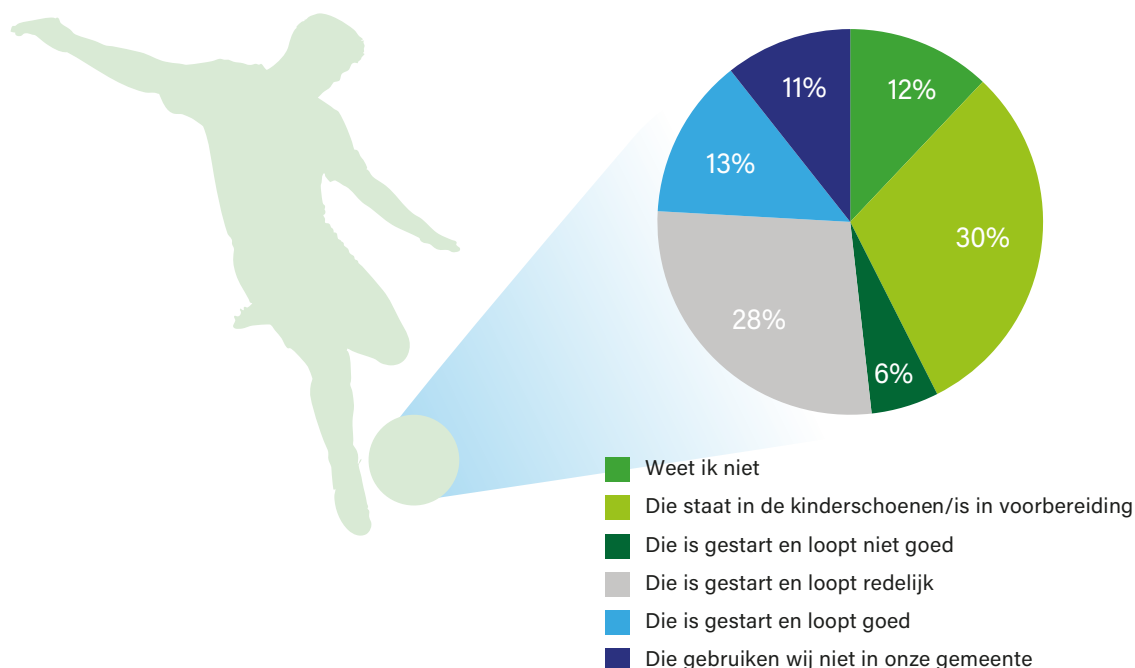
Handelingskader – Bonus-malussysteem

Aan alle respondenten is gevraagd of zij het bonus-malussysteem kennen voor thuis- en uitsupporters; het systeem om gedrag van supporters te belonen of te straffen. Hierop hebben 153 respondenten antwoord gegeven. Wat betreft het bonus-malussysteem voor de thuissupporters zeggen 119 respondenten (78%) het te kennen; daarvan hebben 44 respondenten (29%) het ook al toegepast. De overige 34 respondenten (22%) geven aan het bonus-malussysteem voor thuissupporters niet te kennen. Met betrekking tot de uitsupporters zeggen meer respondenten het bonus-malussysteem te kennen, namelijk 135 van de 153 respondenten (88%). Hiervan hebben 91 respondenten (59%) het ook al is toegepast. Dit is relatief het dubbele van het aantal keer dat het bonus-malussysteem voor thuissupporters is toegepast.

Handelingskader – PGA-V

Alle respondenten is ook de vraag voorgelegd of zij bekend zijn met de PGA-V. Hierop hebben 153 respondenten antwoord gegeven; 141 respondenten (92%) instemmend. Aan deze 141 respondenten is gevraagd hoe het in hun gemeente ervoor staat wat betreft de implementatie van de PGA-V (zie figuur 5). Alvorens hier op in te gaan, is het een interessant gegeven dat significant meer Eredivisie- (82 – 96%) dan KKD-respondenten (59 – 87%) bekend zijn met de PGA-V.

Figuur 5 – De staat van de implementatie van de PGA-V



De grootste groep (58 – 41%) geeft aan dat de PGA-V in hun gemeente is gestart en het redelijk tot goed loopt. Er worden meerdere voorwaarden genoemd die hieraan bijdragen. Een belangrijke voorwaarde is om te definiëren op wie de PGA-V zich moet richten en wat de aanpak exact behelst. Vervolgens is het belangrijk dat de betrokken organisaties een gezamenlijk doel formuleren, onderling afspraken maken, deze afspraken nakomen en een grote gezamenlijke betrokkenheid en motivatie hebben. Een respondent geeft aan dat de gemeente, politie en BVO (VC en SLO) de betrokken organisaties zijn. Een andere respondent noemt dezelfde organisaties met daarbij het jongerenwerk en de reclassering. Vanuit een goed opgebouwde informatiepositie moeten deze organisaties onderling informatie uitwisselen. Om de kwaliteit hiervan te borgen, is het volgens respondenten belangrijk dat de gemeente haar rol als regievoerder uitvoert. Een vraag die enkele van de 58 respondenten wel hebben, is wat de rol van het Zorg- en Veiligheidshuis kan zijn in het kader van de PGA-V.

Voor een andere grote groep (43 – 30%) geldt dat de PGA-V in hun gemeente nog in de kinderschoenen staat c.q. in voorbereiding is. Volgens de respondenten liggen hier meerdere redenen aan ten grondslag. Een veelgenoemde reden is dat de integrale samenwerking nog onvoldoende van de grond komt. Dit komt onder andere door capaciteitsgebrek bij partners die daardoor niet aansluiten. Ook heeft het bij partners onvoldoende prioriteit en/of ziet men de urgentie van een PGA-V niet in, bijvoorbeeld door veel personele wisselingen. Verder is de uitwisseling van informatie onvoldoende, wat onder andere komt doordat onmogelijkheden door de privacywetgeving worden ervaren. Een andere genoemde reden waarom

de PGA-V nog in de kinderschoenen staat c.q. in voorbereiding is, is dat het vooralsnog ontbreekt aan een heldere visie over het doel en nut van de PGA-V, wanneer het starten van een PGA-V gepast is en wat ieders rol en verantwoordelijkheden zijn. Minder vaak genoemde redenen zijn dat het bij de BVO vooralsnog ontbreekt aan een solide veiligheidsorganisatie, de gemeente onvoldoende haar regierol pakt, er twijfels zijn of de PGA-V het antwoord is op voetbalgerelateerd geweld en er vooralsnog te weinig casus zijn. Met betrekking tot laatstgenoemde reden zegt een respondent dat veel incidenten wel in de voetballijn worden opgepakt, maar niet voldoen aan een PGA-V omdat het gedrag van het individu buiten het voetbal niet zorgwekkend is. Tot slot ontbreekt het volgens een respondent aan landelijke sturing op dit dossier en probeert iedere voetbalgemeente het wiel opnieuw uit te vinden.

Enkele respondenten (8 – 6%) zijn van mening dat de PGA-V in hun gemeente niet goed loopt. Een veelgenoemd pijnpunt is dat er onvoldoende bruikbare informatie wordt uitgewisseld. Een gegeven reden is dat de onderlinge verhoudingen tussen organisaties niet goed zijn. Een andere reden is dat de privacywetgeving een belemmering is. Hierdoor is er onvoldoende informatie om de PGA-V van de grond te krijgen. Een ander pijnpunt dat genoemd is, is het gebrek aan capaciteit bij verschillende partners. Het derde en laatste pijnpunt is dat een gemeente te weinig doet qua hulpverlening en onvoldoende monitort hoe het met de betrokkenen gaat.

De resterende 32 respondenten (23%) zeggen dat de PGA-V niet wordt gebruikt in hun gemeente, of dat ze niet weten of de PGA-V in hun gemeente wordt gebruikt.

Doelgroep PGA-V

In het voorgaande is genoemd dat respondenten zich afvragen wanneer het starten van een PGA-V gepast is; op welke doelgroep de PGA-V zich moet richten. Aan respondenten is gevraagd op welke doelgroep de PGA-V zich in hun gemeente richt. In tabel 4 zijn alle antwoorden uiteengezet.

Tabel 4 – De doelgroep(en) waar de PGA-V zich op richt (n=87)

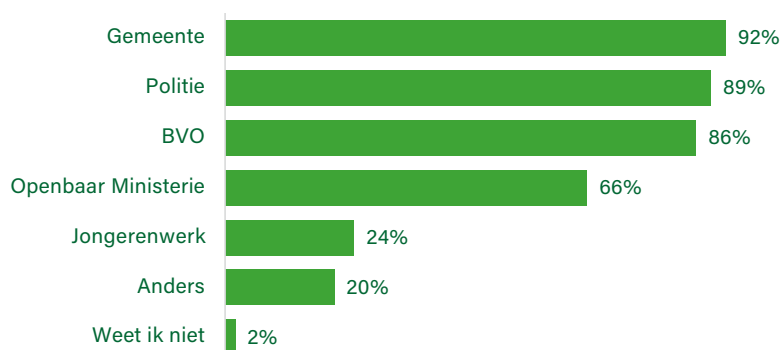
Doelgroep	Aantal keer genoemd
Alle supporters die zich op wat voor manier dan ook misdragen rondom het voetbal en persoonsgerichte aandacht nodig hebben	13
(Jonge) harde kern leden	9
Overlastgevende supporters	9
Jonge supporters/Jeugd/Jongeren	8
(Jonge) supporters waar nog een positieve gedragsverandering te behalen is	6
Alle(rlei) supporters; afspiegeling van de diversiteit in het publiek	4
Overlastgevende supporters met (een indicatie van) multiproblematiek	4
Thuis supporters	3
Alle supporters waar actieve interventies/maatregelen op moeten gebeuren	2
Allerlei supporters op basis van het (3- en 4-)kleurenmodel	2
Fanatieke aanhang	2
(Jonge) problematische groep	2
Nieuwe aanwas	2
Notoire overlastgevende supporters	2
Openbare orde verstoorders	2
Risicosupporters	2
Supporters met stadionverboden	2
Brede doelgroep	1
First offenders	1
Hooligans	1
Jongeren van 16 tot 26 jaar	1
Jonge supporters van 14 tot 18 jaar	1
Jonge supporters tot 18 jaar	1
Jonge supporters tot 23 jaar	1
Minderjarigen en jongvolwassenen die negatief (voetbalgerelateerd) gedrag laten zien	1
Overlastgevende supporters met een aansturende rol in het kader van geweld	1
Supporters waartegen al maatregelen lopen	1
Supporters die net wel/niet over de schreef gaan	1
Uitsupporters	1
Ultra's	1

Op basis van tabel 4 is de belangrijkste conclusie dat er in het land veel verschillen zijn en er qua doelgroep geen eenduidigheid is. In grote lijnen zijn er twee stromingen te onderscheiden. Ten eerste richt de PGA-V zich in grote delen van het land op de doelgroep jonge supporters. De concretisering van deze doelgroep loopt wel uiteen. De tweede stroming bestaat in feite alle supporters die zich op enige manier misdragen.

Samenwerkingspartners PGA-V

Eerder is genoemd dat een belangrijke voorwaarde voor een redelijk tot goed lopende PGA-V is dat de betrokken organisaties een gezamenlijk doel formuleren, onderling afspraken maken, deze afspraken nakomen en een grote gezamenlijke betrokkenheid en motivatie hebben. Aan de respondenten is gevraagd met welke organisaties zij samenwerken binnen de PGA-V (figuur 6).

Figuur 6 – De samenwerkingspartners binnen de PGA-V (n=110)



Uit figuur 6 blijkt dat de gemeente, politie en BVO de drie organisaties zijn die vrijwel altijd partij zijn binnen de PGA-V. In een groot deel van de gevallen geldt dit ook voor het OM. In beperkte mate zijn het jongerenwerk en andere organisaties ook partij binnen de PGA-V. Binnen de antwoordcategorie 'Anders' is vaak het Zorg- en Veiligheidshuis genoemd. Incidenteel zijn het Leger des Heils, omliggende gemeenten, reclassering, sociaal wijkteam, TNO en Verslavingszorg genoemd.

Opbrengsten PGA-V

Aan de respondenten is ook gevraagd wat in hun ogen de PGA-V oplevert binnen hun gemeente (tabel 5).

Tabel 5 – De opbrengsten van de PGA-V (n=88)

Opbrengst	Aantal keer genoemd
Nog niets/onvoldoende	20
Sneller/Beter zicht op personen die tot de doelgroep van PGA-V behoren, hier een maatwerkgerichte aanpak op starten en door zorg en straffen gedragsverandering op individueel niveau bewerkstelligen zonder hele groepen te straffen	15
Nog niet gestart, dus nog niets over te zeggen	12
Weet ik niet	11
Minder veiligheidsincidenten en minder openbare ordeverstoringen; olievlekwerking op supporters	7
Een grotere hoeveelheid interventies dan enkel een stadionverbod; passend bij de situatie en gedragen door de integrale partners	5
Meer inzicht in individuele problematiek en de samenstelling van supportersgroepen, en handvaten om het gedrag van supporters te duiden en begeleiden	5
Gestructureerde overleggen, korte onderlinge lijnen en een goede informatiepositie	4
Door een persoonsgerichte aanpak bindt je supporters op een positieve manier	3
Beter in contact staan met potentiële problematische supporters	2
Centrale dossiervorming	1
Intensiveren van het integrale overleg en de mogelijke interventies tegen het licht houden	1
Sneller afhandelen van incidenten	1
Veel werk	1

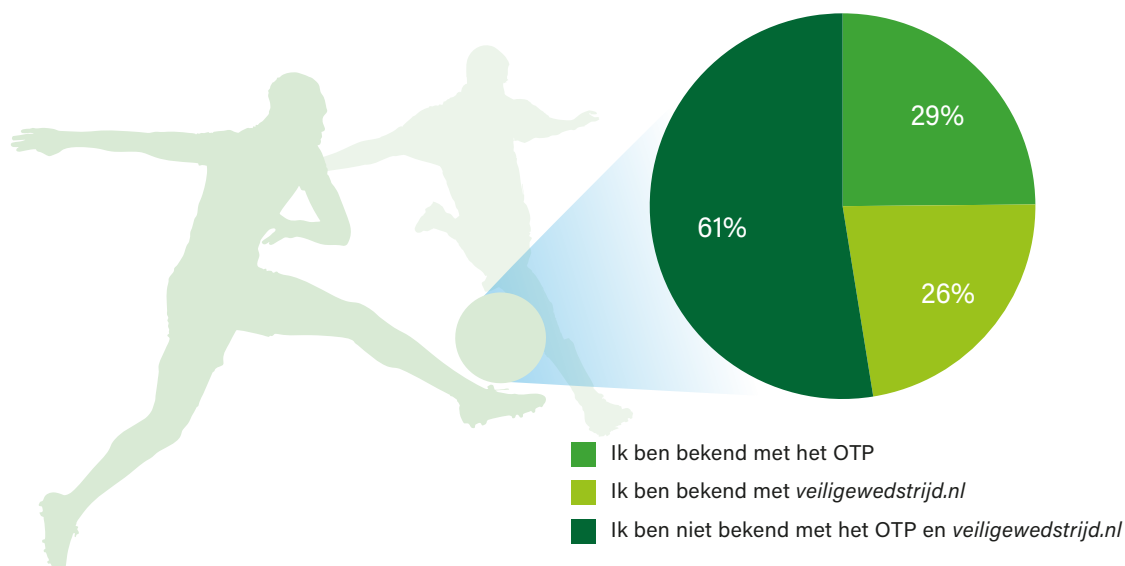
Van de respondenten die opbrengsten noemen, zeggen velen dat er sneller en beter zicht is op 1) personen die tot de doelgroep van PGA-V behoren en 2) op de samenstelling van supportersgroepen. Door de integrale samenwerking en het grotere palet aan potentiële interventies waarmee maatwerk geleverd kan worden, leidt dat volgens respondenten tot gedragsverandering. Ook staan organisaties beter in contact met supporters. Dit heeft al met al een olievlekwerking tot gevolg, waardoor er tijdens en rondom voetbalwedstrijden minder vaak veiligheidsincidenten en openbare ordeverstoringen plaatsvinden. Tegendraads

op deze opbrengsten staat hetgeen ook veel respondenten zeggen, namelijk dat de PGA-V vooralsnog niets tot onvoldoende oplevert. Ook zeggen relatief veel respondenten dat de PGA-V nog niet of pas net is gestart, waardoor het nog niet mogelijk is om iets te zeggen over de opbrengsten.

Ondersteuningsteam PGA en de website veiligewedstrijd.nl

Ter ondersteuning van de PGA-V is er een Ondersteuningsteam PGA (OTP) en heeft het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CVV) de website 'veiligewedstrijd.nl' opgezet. Aan alle respondenten is gevraagd of ze met een of beiden bekend zijn (figuur 7); hierop hebben 152 respondenten antwoord gegeven.

Figuur 7 – Bekendheid met het OTP en veiligewedstrijd.nl (n=152)



Uit de figuur blijkt dat 93 respondenten (61%) niet bekend zijn met het OTP én de website. Wel zijn 40 respondenten (26%) bekend met de website en 44 respondenten (29%) met het OTP. Zij zijn gevraagd naar hun ervaringen met het OTP en de website. De meesten vertellen er wel mee bekend te zijn, maar te weinig intensief om daadwerkelijk iets te kunnen zeggen over hun ervaringen. Van degenen die dit wel kunnen, geeft een deel aan dat het OTP en de website niet toereikend genoeg zijn. Zij missen vooralsnog diepgang. Er is behoefte aan een soort kennisbank waar zij praktijkvoorbeelden (tips en tops) en meerdere structuren kunnen vinden om een PGA-V op te zetten. Ook is een deel van de respondenten van mening dat het OTP en de website een goede basis bieden voor het starten van de PGA-V door de informatie en hulp die geboden wordt.

Een extra analyseslag op de bekendheid van het OTP en de website onder Eredivisie- en KKD-respondenten maakt duidelijk dat significant meer KKD- (48 – 72%) dan Eredivisie-respondenten (45 – 53%) met geen van beiden bekend zijn. Enkel kijkend naar bekendheid met de website, is deze significant hoger bij Eredivisie-respondenten (28 – 33%) dan bij KKD-respondenten (12 – 18%).

Handelingskader - Uitsupporters

Aan de 47 respondenten die werkzaam zijn bij een BVO zijn vragen gesteld met betrekking tot uitwedstrijden. Een van de vragen is wie de reizen voor uitsupporters organiseert. In meer dan de helft van de gevallen – 26 personen (55%) – is de BVO de verantwoordelijke organisatie. In mindere mate is de supportersvereniging de verantwoordelijke (10 – 21%) of de BVO en supportersvereniging gezamenlijk (9 – 19%). Twee respondenten (4%) hebben aangegeven dat de organisatie plaatsvindt via een supportersplatform of door supportersgroepen.

Daarna is gevraagd welke kenmerken van toepassing zijn op het meenemen van supporters naar uitwedstrijden. Van de 47 respondenten zeggen er 38 (81%) dat iedereen die meereist op naam geregistreerd wordt. Een ander veelgenoemd kenmerk, namelijk door 30 respondenten (64%), is dat subgroepen voorrang hebben door een loyaliteitssysteem. Een minder vaak genoemd kenmerk – namelijk 9 keer (19%) – is dat niemand voorrang heeft en iedere supporter evenveel kans maakt om mee te gaan naar een uitwedstrijd. Acht respondenten (17%) noemen een ander kenmerk:

- Gebruikmaken van de uitkaartregistratie (2 keer);
- De bussen worden toegewezen aan de hand van een bonus-malussysteem;
- De prijs van een uitkaart wordt bepaald door het wel/niet hebben van een seizoenkaart;
- De supportersvereniging regelt het aantal bussen in overleg met de VC;
- Een verdeelsleutel toepassen op alle stadionverboden (SV's);
- Groepen geven aan welke behoefte aan kaarten er bestaat;
- Uitsluitend SCC-houders met een uitkaart mogen mee.

Tot slot blijkt dat significant meer Eredivisie- (21 – 78%) dan KKD-respondenten (9 – 45%) aangeven dat er gebruik wordt gemaakt van een loyaliteitssysteem om subgroepen voorrang te geven bij het meegaan naar uitwedstrijden.



Verwonderpunten

Verwonderpunten bij de leden van het Auditteam

De resultaten uit de monitor hebben bij leden van het Auditteam tot een aantal verwonderpunten geleid. We zetten deze op een rij.

Belang en kwaliteit van aanpakken

Aan de respondenten is gevraagd om dertien inspanningen c.q. aanpakken te rangschikken naar gelang het belang dat zij hieraan hechten. Ook is ze gevraagd welke inspanningen c.q. aanpakken goed gaan in hun gemeente en welke verbetering behoeven. In tabel 6 zijn deze resultaten samengenomen.

Tabel 6 – Het belang en de kwaliteit van de inspanningen c.q. aanpakken

Inspanning c.q. aanpak	Gem. zwaartescore (mate van belang)	% aanpak gaat goed	% aanpak moet beter
Integrale samenwerking op lokaal niveau	11,1	80%	6%
Werking van de veiligheidsorganisatie van de BVO (ook bij calamiteiten)	8,5	33%	16%
Gezamenlijke wedstrijdvoorbereiding	8,2	76%	5%
Aanpak van overlastgevende groepen	7,8	27%	31%
Zorgen voor een (fysiek/constructief) veilig stadion	7,6	27%	21%
Persoonsgerichte Aanpak Voetbal (PGA-V)	7,6	31%	36%
Regierol van de gemeente in de aanpak	6,7	39%	16%
Gezamenlijke evaluatie bij wedstrijden	6,3	59%	8%
Weerbaarheid van de BVO tegen (criminele) invloeden van buiten	5,9	5%	25%
Tegengaan van racisme en discriminatie	5,8	15%	14%
Tegengaan van illegaal gebruik van vuurwerk in stadion door supporters	5,8	18%	25%
Toepassing van het "Handelingskader"	5,5	21%	5%
Betrekken van supporters bij beleid en aanpak	5,4	26%	21%

Uit tabel 6 volgen de volgende verwonderpunten:

- De toepassing van het 'Handelingskader' wordt als een van de minst belangrijke aanpakken beschouwd en velen vinden dat het 'Handelingskader' vooralsnog niet goed wordt toegepast. Desondanks is dit de aanpak waarvan de minste respondenten vinden dat verbetering nodig is;
- 'Weerbaarheid van de BVO tegen (criminele) invloeden van buiten' en 'Tegengaan van illegaal gebruik van vuurwerk in stadion door supporters' zijn gerangschikt als een van de minst belangrijke inspanningen c.q. aanpakken. Ook is een klein aandeel van de respondenten van mening dat deze inspanningen c.q. aanpakken goed gaan. Met 5 procent springt hierbij vooral eerstgenoemde in het oog. Wat verder opvalt, is dat de twee genoemde inspanningen c.q. aanpakken op een gedeelte derde plek staan qua aandeel respondenten dat vindt dat verbetering nodig is.
- Ondanks het feit dat er veel maatschappelijke aandacht is voor het "tegengaan van racisme en discriminatie" zien de respondenten dit niet als een erg belangrijke aanpak.

Vergunningverlening

De 36 respondenten die bij gemeenten werken, is gevraagd of en zo ja, hoe vaak per jaar een vergunning wordt aangevraagd voor het spelen van wedstrijden. Meer dan de helft geeft aan dat dit een keer per jaar gebeurt. Het gevolg hiervan is dat het bestuur gaandeweg het seizoen niet meer de mogelijkheid heeft gestelde eisen en vergunningsvoorwaarden aan te passen. Er zijn gemeenten die hier actiever op sturen. Zij verlenen per seizoenshelft of zelfs per wedstrijd een vergunning. Dergelijke gemeenten zijn echter nog in de minderheid.

PGA-V

In december 2019 werd voetballer Ahmad Mendes Moreira racistisch bejegend door aanhangers van FC Den Bosch. Dit heeft in 2020 geresulteerd in het plan 'Ons Voetbal Is Van Iedereen'. Hiermee beoogden de KNVB en de Rijksoverheid racisme en discriminatie rondom het voetbal tegen te gaan. De PGA-V maakte onderdeel uit van het plan.* Het valt op dat na meer dan vijf jaar nog niet de helft van de respondenten aangeeft dat de PGA-V in hun gemeente is gestart en redelijk tot goed loopt. In de monitor zijn veel redenen genoemd die het goed uitvoeren van een PGA-V bemoeilijken. De heersende diversiteit over de doelgroep voor de PGA-V springt eruit. Er zijn in het land grote verschillen hieromtrent, waarbij het nergens meer enkel gaat om racisme en discriminatie. De grote verschillen leiden tot onduidelijkheid wanneer een PGA-V zou moeten starten en wat ieders rol en verantwoordelijkheden daarin zijn. De andere genoemde redenen die het goed uitvoeren van een PGA-V bemoeilijken, impliceren dat het ten aanzien van integrale samenwerking en informatie-uitwisseling vooralsnog teveel persoonsafhankelijk is.

* Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (2023, 8 februari). Persoonsgerichte aanpak (PGA) nu ook voor voetbal: de PGA-V; Platform Openbare Orde & Veiligheid (z.d.). Persoonsgerichte aanpak van voetbal gerelateerde incidenten; Ons Voetbal Is Van Iedereen (z.d.).

Colofon

In opdracht van

Het Ministerie van Justitie en Veiligheid

Met dank aan

Aan dit onderzoek werkte een groot aantal personen van verschillende organisaties mee, namelijk 168. Zonder hun inbreng was dit onderzoek niet mogelijk geweest en daarvoor willen we ze bedanken.

Illustraties en opmaak

Marcel Grotens

Foto's

Pag. 1: Max Zindel, pag.2: Kyle Hinkson, pag. 5: Jannes Glas, pag. 6: Jaleel Akbash, pag. 8: Franco Alani, pag. 9: Janosch Diggelmann, pag. 11: Adrian Curiel, pag. 12: Robert Katzki, pag. 23: Johannes Krupinski, allen via Unsplash.com.

Monitor 'aan de bal'

Stand van zaken wat betreft de aanpak voor voetbal en veiligheid in de Eredivisie en Keuken Kampioen Divisie

© 2025, Auditteam Voetbal en Veiligheid

Het Auditteam Voetbal en Veiligheid doet onderzoek naar geweld bij voetbal in Nederland. Ook adviseert het Auditteam organisaties over de aanpak van voetbalvandalisme en voetbalgeweld.

[Meer informatie >](#)