



## **Fysieke veiligheid van voetbalstadions**

Een probleemverkenning

In opdracht van  
Het Auditteam Voetbal en Veiligheid

Onderzoeksteam en rapportage  
Marco Meesters  
Evelien Verberne

© Rotterdam, juli 2016

## 1. Inleiding

Een voetbalwedstrijd in een stadion, met veel mensen dicht bij elkaar, levert risico's op voor de fysieke veiligheid. Denk aan een brand, het onwel worden van een supporter of risico's van grote stromen mensen. Een belangrijk onderwerp binnen voetbalveiligheid is dan ook het beheersen van fysieke veiligheidsrisico's. Daarom heeft het Auditteam vorig jaar besloten een probleemverkenning onderzoek te wijden aan dit onderwerp.

Het Auditteam kijkt vanuit een bestuurlijk perspectief naar het vraagstuk: het perspectief van de burgemeester, als verantwoordelijke voor de openbare orde en veiligheid in zijn gemeente, staat centraal. We beantwoorden in het onderzoek de volgende vragen:

- Hoe houden BVO, gemeente en veiligheidspartners grip op de fysieke veiligheid?
- Welke instrumenten (wet- en regelgeving, protocollen, procedures, etc.) zijn hiervoor voor handen?
- Hoe verloopt controle en handhaving en hoe zijn de verantwoordelijkheden verdeeld?
- Welke knelpunten kent het huidige systeem?

Deze notitie geeft de uitkomsten van de probleemverkenning weer. In de probleemverkenning brengen we de praktijk in kaart op basis van een bureaustudie en enkele interviews. In paragraaf 2 beschrijven we ons perspectief op fysieke veiligheid en de huidige stand van zaken, waaronder de wet- en regelgeving met betrekking tot fysieke veiligheid van voetbalstadions en de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden. In paragraaf 3 gaan we in op de knelpunten die we zien in het huidige systeem. In paragraaf 4 verkennen we een aantal oplossingsrichtingen en tot slot komen we in paragraaf 5 tot een conclusie.

## 2. Risico's van fysieke veiligheid

We constateren dat de frequentie van calamiteiten in stadions laag is, maar dat de impact van dergelijke calamiteiten groot is. Er zijn de afgelopen decennia diverse voorbeelden te noemen waarbij grote aantallen slachtoffers zijn gevallen. Echter, de lage frequentie maakt het voorspelbaar dat het thema snel op de achtergrond raakt.

We benoemen de volgende risico's met betrekking tot fysieke veiligheid:

- Brand;
- Instorting(sgevaar);
- Terroristische aanslag;
- Verdrukking;
- Extreem weer.

Dit soort calamiteiten roept andere vragen op dan de meer traditionele risico's van openbare ordeverstoringen, die vaak dominant zijn in de veiligheidsorganisatie. Belangrijk is bijvoorbeeld hoe om te gaan met de noodzaak tot ontruiming. Bovendien vragen dit soort calamiteiten ook om een belangenafweging tussen veiligheid en openbare orde. Zo kan ontruiming van een stadion of het openen van de toegang tot het veld voor supporters vanuit het risico op openbare ordeverstoringen onwenselijk zijn, maar noodzakelijk vanwege een fysieke calamiteit.

Het Auditteam vindt het van belang dat de lokale veiligheidspartners oog hebben voor de risico's van fysieke veiligheid en zich voorbereiden op dit type calamiteiten.

### 3. Fysieke veiligheid

#### Perspectief op fysieke veiligheid

In ons perspectief bestaat de zorg voor fysieke veiligheid (ook wel *safety*) uit drie verschillende factoren:

- de fysieke inrichting en veiligheidsmaatregelen van het stadion (waaronder vluchtwegen, brandveiligheid en bouwtechnische veiligheid);
- de veiligheidsorganisatie (calamiteitenplannen, kennis van crowd control, wisselwerking tussen safety en security maatregelen, samenwerking met de veiligheidsregio, etc.);
- Bewustwording van supporters (bijvoorbeeld door afspraken over gewenst gedrag, regulier en bij calamiteiten).

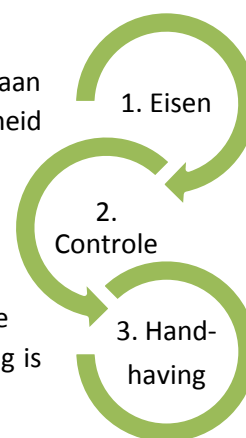


Het samenspel tussen deze factoren bepaalt de mate waarin de fysieke veiligheid in het stadion geborgd is. Als een bestuurder zicht wil hebben op de fysieke veiligheid in zijn stadion, moet hij zicht hebben op de mate waarin voldoende maatregelen zijn genomen om deze factoren positief te beïnvloeden, en dat deze onderlinge samenhang vertonen.

In verschillende onderzoeken en in de nul- en eenmetingen hebben we al veel gekeken naar de inrichting van de veiligheidsorganisatie. Daarom focussen we nu vooral op de fysieke inrichting en veiligheidsmaatregelen.

Om grip te krijgen op de fysieke veiligheid in stadions worden eisen gesteld aan bovenstaande factoren. De eisen zijn vastgelegd in regelgeving van de overheid en richtlijnen van bonden. Het stellen van eisen is echter niet voldoende; het is van belang dat er een systeem van controle en handhaving is. Dit systeem moet er voor zorgen dat de eisen nageleefd worden.

In de volgende paragrafen brengen we bovenstaande aspecten in kaart: welke eisen worden gesteld aan fysieke veiligheid en hoe de controle en handhaving is georganiseerd.



#### 1. Eisen

Door verschillende partijen worden eisen gesteld aan de fysieke veiligheid van voetbalstadions. We maken onderscheid tussen civielrechtelijke eisen (van voetbalbonden) en bestuursrechtelijke eisen.

##### Civilrecht

De voetbalbonden stellen eisen als voorwaarde om te mogen participeren in de competities. Deze eisen zijn vastgelegd in richtlijnen. De KNVB stelt veiligheidseisen aan stadions en organisaties van clubs die voetballen in de betaald voetbalcompetities: ze krijgen pas een licentie als de veiligheidsverklaring is ingevuld en ondertekend (zie verder hoofdstuk 2). Daarnaast zijn BVO's gehouden aan de voorschriften wedstrijdorganisatie zoals opgenomen in Deel II van het Handboek competitiezaken betaald voetbal. Titel 4 bevat de voorschriften met betrekking tot de accommodatie. Ook de UEFA stelt eisen. Alle stadions die gebruikt worden voor Europese competities moeten worden goedgekeurd door de UEFA. In de '*UEFA safety and security*

*regulations'* staat aan welke eisen het stadion en de veiligheidsorganisatie moet voldoen. Tot slot heeft de FIFA een 'handboek' waarin alle safety en security regels staan waaraan stadions (waar internationale wedstrijden gespeeld worden) moeten voldoen: de '*FIFA Stadium Safety and Security Regulations*'. Daarnaast is er het handboek '*Football Stadiums: Technical recommendations and requirements*' van de FIFA. Hoofdstuk 2 van dit handboek gaat kort in op safety vereisten voor stadions.

### Bestuursrecht

In de 'Handreiking brandveiligheid stadions' van de NVBR wordt de relevante wetgeving voor brandveiligheid in stadions opgesomd. Voorbeelden van relevante wetgeving zijn:

- Algemene Plaatselijke Verordening: hierin kan de burgemeester voorwaarden stellen;
- Algemene Wet Bestuursrecht: geeft de gemeente de mogelijkheid om handhavend op te treden;
- Bouwbesluit: Omdat een stadion een plek is waar meer dan 50 personen tegelijk verblijven is het doen van een gebruiksmelding verplicht. Aan de melding kunnen voorwaarden verbonden worden. De verantwoordelijkheid voor het naleven van de voorschriften ligt bij de gebruiker.
- Wet op de Veiligheidsregio: Geeft de brandweer de bevoegdheid controle uit te voeren op de (brand)veiligheid in stadions.
- Woningwet: Biedt de grondslag voor handhaving van brandveiligheid in bouwwerken door het bevoegd gezag. Dit is meestal de gemeente. De meeste gemeenten laten de brandweer controles uitvoeren op het voldoen aan de regels voor brandveiligheid.

Aangezien er meer dan 50 personen gelijktijdig in een voetbalstadion aanwezig kunnen zijn, is het stadion op basis van het Bouwbesluit gebruiksmeldingsplichtig. De melding is een eenvoudige procedure, waarbij de gebruiker van een gebouw na het indienen van een meldingsformulier (waaruit blijkt voor welk gebruik het stadion bestemd is, hoeveel personen er maximaal aanwezig zijn en welke voorzieningen getroffen zijn om dit gebruik mogelijk te maken) en plattegrondtekeningen heeft voldaan aan zijn meldingsplicht. Aan de melding kunnen voorschriften verbonden worden. De verantwoordelijkheid voor het naleven van de voorschriften ligt bij de gebruiker. Als de gebruiksmelding gedaan is, heeft het bevoegd gezag een toezichthoudende rol.

Voorschriften met betrekking tot de constructieve veiligheid van bouwwerken staan in het Bouwbesluit 2012. Alle bouwwerken (waaronder stadions) moeten aan deze voorschriften voldoen. De technische veiligheidseisen die het Bouwbesluit stelt aan (delen van) bouwwerken zijn afhankelijk van het gebruik van het bouwwerk (de gebruiksfunctie). Het komt vaak voor dat in een gebouw verschillende soorten of gelijksoortige gebruiksfuncties zijn opgenomen. Wanneer voor hetzelfde onderwerp verschillende eisen worden gesteld, geldt altijd dat aan de zwaarste eis moet worden voldaan. De gebruiksfunctie moet daarnaast per ruimte worden vastgelegd en mag dus niet per gebouw worden bepaald. Het Bouwbesluit noemt 12 gebruiksfuncties waarvan 3 aan een voetbalstadion kunnen worden toegewezen:

- Woonfunctie
- **Bijeenkomstfunctie**
- Celfunctie
- Gezondheidszorgfunctie
- Industriefunctie
- Kantoorfunctie
- Logiesfunctie
- Onderwijsfunctie
- **Sportfunctie**

- Winkelfunctie
- Overige gebruiksfunctie
- **Bouwwerk geen gebouw zijnde**

In *Bouwbesluit Hoofdstuk 2 - Technische bouwvoorschriften uit het oogpunt van veiligheid* wordt bij elke 'afdeling' (bijvoorbeeld Sterkte bij brand, Afscheiding van vloer, trap en hellingbaan en Beperking van het ontstaan van een brandgevaarlijke situatie) aangegeven welke eisen van toepassing zijn voor specifieke gebruiksfuncties, zowel voor nieuwbouw als voor bestaande bouw. Zie hieronder het voorbeeld voor de eisen met betrekking tot 'sterkte bij brand':

AFDELING 2.2 STERKTE BIJ BRAND

§ 2.2.2 Bestaande bouw

Artikel 2.13 Aansturingsartikel

1. Een bestaand bouwwerk kan bij brand gedurende enige tijd worden verlaten en doorzocht zonder dat er gevaar is voor instorting.
2. Voor zover voor een gebruiksfunctie in tabel 2.13 voorschriften zijn aangewezen, wordt voor die gebruiksfunctie aan de in het eerste lid gestelde eis voldaan door toepassing van die voorschriften.

Artikel 2.14 Voorschriften bijeenkomstfunctie en sportfunctie:

1. Een vloer, trap of hellingbaan, waarover of waaronder een beschermde route voert, bezwijkt niet binnen 20 minuten bij brand in een subbrandcompartiment waarin die beschermde route niet ligt.
3. Een bouwconstructie van een gebruiksfunctie met een vloer van een gebruiksgebied hoger dan 5 m boven het meetniveau bezwijkt bij brand in een brandcompartiment waarin de bouwconstructie niet ligt, niet binnen 30 minuten door het bezwijken van een bouwconstructie binnen of grenzend aan het brandcompartiment.

Voorschriften bouwwerk geen gebouw zijnde (ander bouwwerk geen gebouw zijnde):

7. Een bouwconstructie bezwijkt bij brand in een brandcompartiment waarin de bouwconstructie niet ligt, niet binnen een tijdsduur die afhankelijk van de bestemming en inrichting van het bouwwerk redelijkerwijs nodig is om het bouwwerk bij brand te kunnen verlaten en te doorzoeken, door het bezwijken van een bouwconstructie binnen of grenzend aan het brandcompartiment.

Een onderdeel van de licentie-eisen van de KNVB is het kunnen aanleveren van een veiligheidsverklaring die is ondertekend door de burgemeester van een BVO-gemeente en de directeur van de BVO. Hiermee wordt de BVO toestemming verleend voor het gebruik van het stadion voor het spelen van voetbalwedstrijden. In de veiligheidsverklaring staat een tabel met veiligheidseisen die moet worden ingevuld. Zie bijlage 1 voor een model veiligheidsverklaring 2016/'17. Het betreft onder andere eisen met betrekking tot controle op brandveilig gebruik (aan de hand van de gebruiksmelding), met betrekking tot de controle van de constructieve veiligheid en controle van de medische hulpverlening (zoals EHBO-ruimten en de opstelplaats van de ambulance) en eisen ten aanzien van het ontruimingsplan en operationele oefeningen.

Ook worden in het convenant betaald voetbal, dat voorafgaand aan het nieuwe seizoen wordt opgesteld door de gemeente, politie, OM en de BVO, vaak afspraken gemaakt over fysieke veiligheid. Zo bevatten deze convenanten vaak een bepaling dat de partijen elk jaar gezamenlijk oefenen.

## 2. Controle

Om te controleren of stadions aan de hierboven genoemde eisen voldoen, zijn diverse instrumenten in het leven geroepen. Wij gaan specifiek in op de veiligheidsverklaring omdat hierin verschillende eisen samenkomen.

De veiligheidsverklaring is een onderdeel van de licentie-eisen van de KNVB voor deelname aan de voetbalcompetitie. Ieder jaar vullen de burgemeesters van de BVO-gemeenten in samenwerking met de BVO de veiligheidsverklaring in. Vervolgens wordt de verklaring ondertekend en geretourneerd. Met deze verklaring geeft de burgemeester aan dat hij de BVO toestemming geeft voor het gebruik van het stadion voor het spelen van wedstrijden in het kader van betaald voetbal voor het volgende seizoen. De BVO verklaart de geldende wet- en regelgeving en/of nadere aanwijzingen van de burgemeester in acht te nemen. De gemeente is verantwoordelijk voor controle op brandveiligheid en het uitvoeren van inspecties op de naleving van de voorschriften behorende bij de gebruiksmelding. Vaak laat de gemeente dit uitvoeren door de brandweer. De dienst Bouw- en Woningtoezicht is verantwoordelijk voor controle op de constructieve veiligheid en het uitvoeren van inspecties op de bouwkundige/constructieve eisen. In de veiligheidsverklaring geeft de BVO ook aan wanneer een calamiteitenoefening heeft plaatsgevonden en wanneer de volgende oefening plaatsvindt.

Als de veiligheidsverklaring is ingevuld en ondertekend, wordt deze naar de KNVB gestuurd, ter verkrijging van een licentie. De KNVB controleert de inhoud van de veiligheidsverklaring niet maar vertrouwt op de juistheid ervan.

## 3. Handhaving

Als niet voldaan is aan de eisen uit de veiligheidsverklaring kan de gemeente handhavend optreden. Het niet ondertekenen van de veiligheidsverklaring, waardoor niet voldaan kan worden aan de licentie-eisen van de KNVB, is daarbij het belangrijkste instrument. Vaker zal de gemeente de BVO echter de mogelijkheid geeft deze zaken aan te passen.

De KNVB handhaaft de eisen uit de veiligheidsverklaring niet zelf maar gaat er vanuit dat de BVO er zelf zorg voor draagt dat de in de verklaring opgenomen voorwaarden van de veiligheidspartners uitgevoerd worden.

Het niet op tijd inleveren van de veiligheidsverklaring (bijvoorbeeld omdat deze niet is ondertekend) kan echter wel leiden tot een boete van de KNVB. Zo heeft FC Twente in 2015 een boete gekregen van de licentiecommissie van de KNVB omdat de club niet voldeed aan de eis om op tijd een veiligheidsverklaring in te dienen. Ook FC Emmen en Telstar kregen deze boete opgelegd in 2015.

## 3. Bevindingen

### Eisen aan stadions erg generiek

Onderdeel van de veiligheidsverklaring is de controle van de constructieve veiligheid van het stadion. Voorschriften met betrekking tot de constructieve veiligheid van bouwwerken staan in het Bouwbesluit 2012. Alle bouwwerken (waaronder stadions) moeten aan deze voorschriften voldoen. Uit de interviews blijkt dat de voorschriften uit het Bouwbesluit niet goed aansluiten op de praktijk omdat de voorschriften te algemeen zijn en geen rekening houden met bijvoorbeeld de manier waarop een stadion wordt gebruikt. Hieronder gaan we kort in op de technische bouwvoorschriften uit het oogpunt van veiligheid uit het Bouwbesluit, beschrijven we hoe deze voorschriften



afhankelijk zijn van de gebruiksfunctie van een bouwwerk en of er specifieke voorschriften zijn voor voetbalstadions. Vervolgens gaan we in op de *Green Guide* en vergelijken we de voorschriften die hier in staan met de voorschriften uit het Bouwbesluit.

In Engeland is in 1973, naar aanleiding van de Ibrox ramp met 66 doden, de eerste versie van de *Guide to Safety at Sports Grounds* (de "*Green Guide*") gepubliceerd. De *Green Guide* bevatte geen wettelijke regels die te allen tijde moesten worden nageleefd, maar richtlijnen om de veiligheid van toeschouwers te vergroten. In de jaren daarna werd de *Green Guide* een aantal keer aangevuld en herzien, op basis van ervaringen in de praktijk: in 1986 naar aanleiding van de Bradford City stadionramp en in 1990 naar aanleiding van de Hillsborough ramp. Vervolgens is de *Green Guide* nog een keer herzien in 1997 na overleg tussen de wetgevende en regelgevende instanties. De laatste editie dateert uit 2008 geeft advies over risicomanagement, terrorismebestrijding en het trainen van stewards. Momenteel wordt de *Green Guide* weer geüpdatet.

In het Bouwbesluit wordt rekening gehouden met de specifieke gebruiksfunctie van een gebouw. Echter, de definities van de verschillende gebruiksfuncties zijn vrij breed:

- De definitie van *sportfunctie* is: gebruiksfunctie voor het beoefenen van sport. Voorbeelden hiervan zijn: zwembad, manege, tennishal, gymnastieklokaal, squashbaan, sporthal, overdekte wielervedbaan, fitnesscentrum, bowlingbaan, biljartzaal, schietbaan en overdekt voetbalstadion.
- De definitie van *bijeenkomstfunctie* is: een gebruiksfunctie voor het samenkomen van mensen voor kunst, cultuur, godsdienst, communicatie, kinderopvang, het verstrekken van consumpties voor het gebruik ter plaatse en het aanschouwen van sport. Voorbeelden hiervan zijn: congrescentrum, kerk, bioscoop, café, de eetzaal van een restaurant, discotheek, vergaderzaal van een kantoor of restaurant, museum, kinderdagverblijf, tribune in een sportgebouw.
- De definitie van *een bouwwerk geen gebouw zijnde* is: een gebouw is elk bouwwerk, dat een voor mensen toegankelijke overdekte geheel of gedeeltelijk met wanden omsloten ruimte vormt. Onder toegankelijk moet worden verstaan dat het bouwwerk voor volwassenen begaan moet zijn, in die zin dat zij erin kunnen staan en lopen (vrije hoogte > 1,5 meter). Onder gedeeltelijk met wanden omsloten ruimte wordt verstaan dat het bouwwerk minimaal 2 wanden moet hebben om een gebouw te zijn. Een overkapping met een open constructie en met maar 1 wand is dus geen gebouw. Elk gebouw is dus een bouwwerk, echter niet alle bouwwerken zijn een gebouw. Voorbeelden hiervan zijn: carport, balkon, brug, tunnel, erfafscheiding / schutting, speeltoestellen zoals schommels, antenne installatie en de tribune van een niet overdekt stadion.

Uit bovenstaande blijkt dat aan bijvoorbeeld een bowlingbaan op bepaalde punten dezelfde eisen gesteld worden als aan een voetbalstadion. Een modern stadion is in principe een bouwwerk net als alle andere, met dezelfde constructies en materialen. Vanwege de afwijkende gebruiksfunctie is een stadion echter niet altijd te vatten binnen de normen en de eisen die het Bouwbesluit stelt. Het lijkt er sterk op dat de eisen uit het Bouwbesluit niet specifiek genoeg van toepassing zijn op voetbalstadions. De voorschriften uit het Bouwbesluit zijn zo breed dat het specifieke expertise vereist om te bepalen of een stadion aan de eisen voldoet.

### **Vraagtekens bij toepasbaarheid generieke eisen**

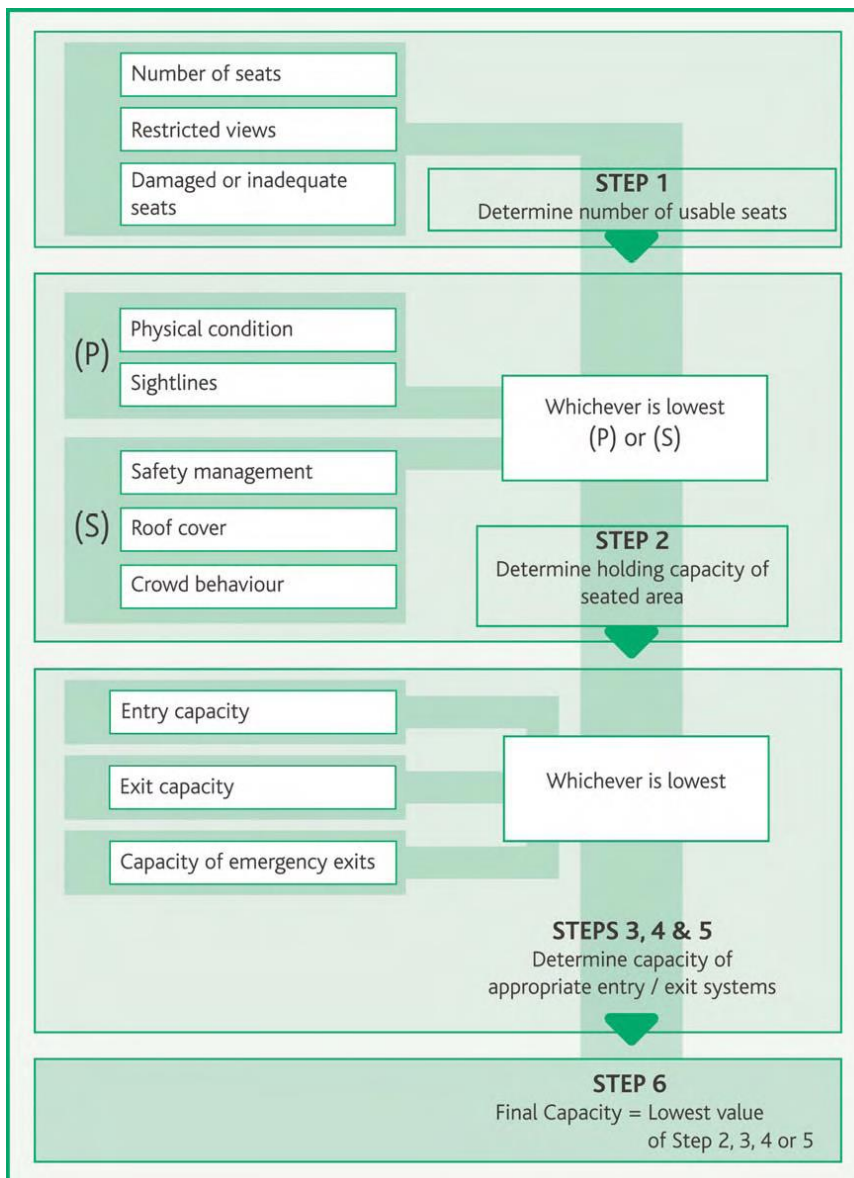
We hebben de generieke eisen uit het bouwbesluit op een aantal onderdelen vergeleken met de eisen uit de *green guide*. We constateren belangrijke verschillen. Omdat de *Green Guide* specifiek voor stadions is ontwikkeld en ook door de UEFA als richtinggevend wordt beschouwd, concluderen we dat de eisen uit het bouwbesluit op een aantal onderdelen niet voldoen. Hieronder geven we een tweetal voorbeelden.



## Veilige capaciteit

Bij het berekenen van de veilige capaciteit voor een sportcomplex/stadion wordt in de Green Guide een aantal fysische factoren onderscheiden (zoals bijvoorbeeld in figuur 1). Voor sommige van die factoren zijn richtlijnen terug te vinden in het Bouwbesluit, zoals Artikel 7.13: Opstelling zitplaatsen en verdere inrichting. Andere factoren zijn weliswaar terug te vinden in het Bouwbesluit, maar sluiten niet aan bij de specifieke gebruiksfuncties van stadions. Een voorbeeld hiervan is de doorstroomcapaciteit. Het Bouwbesluit schrijft voor dat doorgangen de doorstroomcapaciteit hebben van 135 personen per vrije meter breedte per minuut. In de Green Guide is een richtlijn opgenomen van 109 personen per meter per minuut voor stadions. Dit verschil komt waarschijnlijk doordat het Bouwbesluit niet uitgaat van de specifieke kenmerken van een gebouw bij gebruik voor evenementen. De Green Guide sluit dus beter aan bij de gebruiksfunctie van een stadion/sportcomplex als het gaat om de berekening van een veilige capaciteit.

Daarnaast zijn er fysische (en sociale/management) factoren die in de Green Guide worden gebruikt voor het berekenen van een veilige capaciteit die niet zijn opgenomen in het Bouwbesluit. Een voorbeeld hiervan is de fysieke conditie van de accommodatie, waarvoor richtlijnen worden aangedragen.



## Brandveiligheid

De Bradford City stadion ramp is het schoolvoorbeeld om het belang van goede brandveiligheidsmaatregelen op sportcomplexen aan te tonen. In het Bouwbesluit worden veiligheidseisen omtrent brandveiligheid in artikel 6.5 (Brandveiligheid) uitvoerig besproken. Onder andere eisen met betrekking tot de rookdoorgang, vluchtroutes, veiligheidszones en brandmeldinstallaties worden behandeld. In de *Green Guide* wordt meer nadruk gelegd op de veiligheid van toeschouwers, waarbij specifieke eisen worden gesteld aan de zit- en staanplaatsen:

*'Viewing accommodation should be separated from adjacent areas or voids by a construction which has a fire resistance of at least 30 minutes. This is so that any fire underneath or in an adjacent area cannot easily break through into the spectator accommodation.'*

Daarnaast worden in de *Green Guide* brandveiligheidsrisico's besproken die kenmerkend zijn voor stadions/sportcomplexen zoals vuurwerk en ophoping van afval (wat uiteindelijk voor de Bradford City brand zorgde):

### *'Waste and litter*

*The accumulation of waste and litter (such as programmes and food and drink packaging) should be avoided. All parts of the ground should therefore be inspected before, during and after each event. Any accumulation of waste or litter should be removed without delay or kept in a fire-resistant container or room, pending removal. Sufficient waste and litter bins should be provided and arrangements made for their frequent emptying during a match or event.'*

## **Betrekken van supporters ontbreken in gestelde eisen**

Het gedrag van supporters, zowel regulier als bij incidenten, is van groot belang om incidenten te voorkomen en om de impact van incidenten zo klein mogelijk te houden. Denk aan het vrijhouden van vluchtwegen, het opvolgen van de instructies van stewards en het gebruiken van de vakken zoals ze bedoeld zijn (bijvoorbeeld niet staan op plekken die daar niet geschikt voor zijn). Ook het afsteken van vuurwerk vormt een risico voor de fysieke veiligheid.

Naast het op orde hebben van alle fysieke veiligheidsmaatregelen is het van belang dat BVO's supporters betrekken bij fysieke veiligheid en dat wordt gewerkt aan het vergroten van het veiligheidsbewustzijn van supporters. Dat kan bijvoorbeeld door in de periodieke overleggen met vertegenwoordigers van supporters afspraken te maken, door voorlichting bij de vakken, door inzet van stewards en door communicatie over de risico's van bepaald gedrag van supporters. Zo zijn er diverse clubs die trachten om supporters ervan te doordringen dat staan op de trappen een risico voor de fysieke veiligheid vormt.

We constateren dat in de eisen over fysieke veiligheid niets is opgenomen over het betrekken van supporters en het verhogen van het veiligheidsbewustzijn.

## **Oefenen**

Een belangrijke eis in het kader van fysieke veiligheid is de periodieke oefening. In 2014 inventariseerde het Auditteam hoe de veiligheidspartners, in samenwerking met de veiligheidsregio, hier invulling aan geven. We constateerden toen dat veel BVO's en veiligheidsregio's hun multidisciplinaire oefenmomenten benutten voor een uitvoeringsoefening. We adviseerden BVO's en veiligheidsregio's om vaker een bestuurlijke oefening te organiseren.

Voor meer informatie verwijzen we naar onze brief aan het veiligheidsberaad over multidisciplinair oefenen.<sup>1</sup>



### **Veiligheidsverklaring geschikt controlemiddel**

Uit de probleemverkenning blijkt dat de veiligheidsverklaring op zich een geschikt middel is om te controleren of voetbalstadions aan de veiligheidseisen voldoen en op die manier zicht te krijgen op de fysieke veiligheid. Verschillende deelaspecten van fysieke veiligheid (zoals constructieve veiligheid, ontruimingsplan, operationele oefeningen en EHBO materialen) komen in de veiligheidsverklaring aan bod. In sommige gemeenten verzamelt de gemeenteambtenaar de informatie bij de betrokken partijen (BVO, gemeente, politie, brandweer) en vult deze de veiligheidsverklaring in. In andere gemeenten stuurt de gemeenteambtenaar de verklaring naar de betrokken partijen met de vraag de verklaring in te vullen. Nadat de veiligheidsverklaring is ingevuld, wordt deze ondertekend door de burgemeester en de voorzitter van de BVO. Hiermee committeren zij zich aan de inhoud, wordt verklaard dat het stadion voldoet aan alle wet- en regelgeving (en wordt daarmee als fysiek veilig gezien) en krijgt de BVO toestemming voor het gebruik van het stadion.

De waarde van de veiligheidsverklaring is echter sterk afhankelijk van de wijze waarop partijen hieraan invulling geven. Als partijen kritisch kijken naar de eisen in de veiligheidsverklaring en deze niet enkel zien als checklist om af te vinken, kan de verklaring een middel zijn om de fysieke veiligheid van een voetbalstadion te controleren. Het is echter de vraag of dat bij alle gemeenten gebeurt en of alle lokale bestuurders en hun medewerkers zich van hun verantwoordelijkheid bewust zijn. We hebben daar twijfels bij.

### **Zorgen over kennis controleurs**

Zoals gezegd zijn de BVO en de gemeente verantwoordelijk voor het controleren en beoordelen van de veiligheid en vertrouwt de KNVB op de juistheid van de veiligheidsverklaring. Zoals we eerder al concludeerden zijn de voorschriften uit het Bouwbesluit erg breed. Om te bepalen of een stadion aan de eisen voldoet is daarom specifieke expertise vereist. Deskundigen twijfelen of er bij de gemeente, de BVO en de andere betrokken partijen voldoende kennis en expertise aanwezig is om deze controle en handhaving uit te voeren. Vaak gaat het om personen (bijvoorbeeld van de brandweer of van Bouw- en Woningtoezicht) die geen specifieke kennis of ervaring op het gebied van voetbalstadions hebben.

### **Handhaving**

Uit de interviews blijkt dat als er zaken niet op orde zijn of als niet aan alle eisen is voldaan, de gemeente de BVO de mogelijkheid geeft deze zaken aan te passen. Er zijn geluiden dat er onvoldoende handhavend wordt opgetreden. Het is de vraag of de positie van de gemeente onafhankelijk genoeg is van de club om echt op te kunnen treden bij overtredingen. Er zijn – logischerwijs – nauwe banden tussen club en gemeente: er moet op veel terreinen samengewerkt worden. Daarnaast heeft de club grote commerciële belangen bij het spelen van de wedstrijden en is de club van belang voor de uitstraling van de gemeente (*city marketing*). Wij hebben geen voorbeelden kunnen vinden van handhavend optreden door de gemeente vanwege het niet voldoen aan eisen van fysieke veiligheid, bijvoorbeeld het niet door laten gaan van een wedstrijd of het sluiten van (delen van) een stadion. We hebben echter ook geen voorbeelden of signalen gevonden dat hierin zaken niet



<sup>1</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/07/14/multidisciplinair-oefenen-met-betaald-voetbal-organisaties>

goed zitten en dat er niet wordt opgetreden. Uiteindelijk wordt de burgemeester en de bestuurder van de BVO erop aangekeken als het mis gaat.

#### **4. Conclusie en aanbevelingen**

Het beheersen van fysieke veiligheidsrisico's is een belangrijk onderwerp binnen voetbalveiligheid. Daarom heeft het Auditteam besloten een probleemverkenkend onderzoek te wijden aan dit onderwerp aan de hand van de volgende vragen:

- Hoe houden BVO, gemeente en veiligheidspartners grip op de fysieke veiligheid?
- Welke instrumenten (wet- en regelgeving, protocollen, procedures, etc.) zijn hiervoor voor handen?
- Hoe verloopt controle en handhaving en hoe zijn de verantwoordelijkheden verdeeld?
- Welke knelpunten kent het huidige systeem?

We hebben gekeken naar drie onderwerpen: eisen met betrekking tot fysieke veiligheid (zowel civiel- als bestuursrechtelijke), controle en handhaving.

##### **Conclusies**

We concluderen dat de geschiktheid van de veiligheidsverklaring om zicht te krijgen en houden op de fysieke veiligheid van een voetbalstadion sterk afhankelijk is van de wijze waarop door de gemeente en de BVO hier invulling aan geven. In het huidige systeem zijn gemeente en BVO verantwoordelijk voor fysieke veiligheid. De veiligheidsverklaring is hen als instrument aangereikt om deze verantwoordelijkheid in te vullen. De gemeente en de BVO geven gezamenlijk vorm aan het controleren en handhaven van de eisen. We hebben de indruk dat het goed mogelijk is om binnen de huidige verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeente en BVO tot een goede samenwerking te komen, waarbij de gemeente de rol als handhavende instantie goed kan waarmaken.

We vragen ons echter af of alle gemeentebestuurders en hun medewerkers zich bewust zijn van deze verantwoordelijkheid. De constatering dat er geen voorbeelden zijn van handhavend optreden als gevolg van het niet voldoen aan eisen voor fysieke veiligheid dragen bij aan die twijfel. We zullen de komende periode gebruiken om bestuurders hierover te bevragen en te werken aan bewustwording.

Daarnaast concluderen we dat de eisen en normen die aan de veiligheidsverklaring ten grondslag liggen (zoals uit het Bouwbesluit) niet altijd aansluiten bij de praktijk. De gebruiksfunctie van een voetbalstadion wijkt af van andere bouwwerken die onder het Bouwbesluit vallen, zoals kantoren en ziekenhuizen. Omdat de voorschriften uit het Bouwbesluit zo breed zijn, is specifieke expertise vereist om te controleren of een stadion aan de voorschriften voldoet. De vraag is of de functionarissen die belast zijn met de controle van stadions over deze expertise beschikken. Ook constateren we dat de Green Guide, die specifiek voor stadions is ontwikkeld en internationaal als de norm wordt gezien, op onderdelen strenger is dan de Nederlandse regelgeving.

##### **Aanbevelingen**

Op basis van bovenstaande bevindingen en conclusies doet het Auditteam de volgende aanbevelingen:

- Het Auditteam adviseert, omdat voetbalstadions dermate specifieke bouwwerken zijn, om tot een specifieke set van eisen te komen waar aan getoetst kan worden. De *Green Guide* kan

daarbij als inspiratie dienen, samen met de reeds bestaande regels uit onder andere het Bouwbesluit. Op die manier is er sprake van een uniforme set richtlijnen die aansluit bij de specifieke werkelijkheid van voetbalstadions. Wij adviseren deze specifieke set van eisen samen met stakeholders te ontwikkelen (gemeenten, brandweer, veiligheidsregio) en hierbij rekening te houden met de consequenties voor bestaande stadions. Hiervoor kan worden aangesloten bij de pilot Toegankelijk, Gastvrij en Veilig voetbal van de gemeente Enschede.

- Daarnaast adviseren wij, als stap 2, een opleiding te ontwikkelen voor functionarissen betrokken bij de (controle en handhaving van) fysieke veiligheid van voetbalstadions. Ook hiervoor kan worden aangesloten bij de pilot Toegankelijk, Gastvrij en Veilig voetbal van de gemeente Enschede. Een conclusie in het projectvoorstel is dat er geen landelijke certificering voor veiligheidsfunctionarissen is bij voetbal en uniforme regelgeving en toetsingskaders ontbreken. Doel van de pilot is om een normering voor veiligheidscoördinatoren (functieprofiel, competentieniveaus, basistraining en certificering) en een toetsingskader BVO te ontwikkelen.
- Het Auditteam adviseert een pool van functionarissen, met veel kennis en ervaring op het gebied van onder andere relevante wet- en regelgeving, voetbalveiligheid, stadions en evenementenveiligheid, te creëren die toegerust zijn om keuringen van voetbalstadions te kunnen doen. Deze pool kan een adviserende rol vervullen, in te roepen door gemeenten. Hiervan zijn verschillende varianten denkbaar: van een groep mensen die verstand heeft van voetbalstadions en de fysieke veiligheidseisen waar aan voldaan dient te worden, waar gemeenten en BVO's gebruik van kunnen maken (dit kan eventueel een particulier bureau zijn) tot een pool van gecertificeerde mensen die een door de overheid vastgestelde opleiding hebben afgerond en een verplichting voor BVO / gemeente om voor de controles één van deze mensen in te zetten.
- We adviseren BVO's en gemeenten om aandacht te hebben voor het betrekken van supporters en het vergroten van het veiligheidsbewustzijn onder supporters. We constateren dat de eisen m.b.t. fysieke veiligheid niet ingaan op dit onderwerp. Het past echter in de brede maatschappelijke trend van aandacht voor veiligheidsbewustzijn, zelfredzaamheid en samenredzaamheid om hier ook bij voetbalstadions aandacht voor te hebben. Bijvoorbeeld door in overleggen met supporters over het onderwerp te spreken en door voorlichting.
- In Engeland bestaat de Sports Grounds Safety Authority (SGSA). De SGSA is een onafhankelijk overheidsorgaan. Het heeft zowel een controlerende als adviserende rol. Zo controleert de SGSA of clubs aan de gestelde veiligheidseisen voldoet en indien dit niet het geval is, kunnen forse sancties volgen. Daarnaast kan de SGSA advies geven over bijvoorbeeld capaciteitsberekeningen of het ontwikkelen van ontruimingsplannen. Wij zien op dit moment geen reden om te pleiten voor een onafhankelijk instituut zoals in Engeland. In het Nederlandse bestel hebben gemeenten deze rol voor veel andere gebouwen en wij zien geen argument om het voor stadions anders te regelen. De gemeente (en de burgemeester) is verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid en zal dus ook voor een goed controle- en handavingsproces moeten zorgen. In het benadrukken van deze verantwoordelijkheidsverdeling kan het Auditteam ook een rol in spelen, bijvoorbeeld tijdens een burgemeestersbijeenkomst.

## Bijlage 1 Model Veiligheidsverklaring

### 1. Veiligheidseisen (verplicht in te vullen)

Het hierboven geschetste wettelijke kader en de bijbehorende bevoegdheden en verantwoordelijkheden wordt schematisch weergegeven in onderstaande tabellen. Het doel van deze tabellen is niet zozeer het vast leggen van inspecties, als wel het structureren van de zorg voor en toezicht op de veiligheid in brede zin.

Gezien het feit dat namen van (gemeentelijke) diensten en voorschriften voor controles en inspecties lokaal kunnen afwijken, bieden de tabellen de mogelijkheid voor maatwerk. Uiteindelijk zijn de ondertekenende partijen, in eerste instantie de Burgemeester, verantwoordelijk voor de inhoud.

Let op: De veiligheidsverklaring moet conform licentie-eis een onvoorwaardelijk karakter hebben.

Brandweer / afdeling handhaving gemeente	Meest recente controle:	Controle uitgevoerd door:	Toestemming voor gebruik in het seizoen 2016/'17
Controle gebruiksmelding			

Bouw- en Woningtoezicht / afdeling handhaving gemeente	Meest recente controle:	Controle uitgevoerd door:	Toestemming voor gebruik in het seizoen 2016/'17
Constructieve veiligheid			

Ontruimingsplan:	Meest recente controle:	Controle uitgevoerd door:	Goedgekeurd voor het seizoen 2016/'17
Ontruimingsplan			
Calamiteitenplan			
Noodroutes diensten			

Operationele oefeningen	Korte omschrijving oefening	Aanwezige actoren	Datum oefening
Laatst uitgevoerde calamiteiten- en ontruimingsoefening			
Eerst geplande calamiteiten- en ontruimingsoefening			

<b>Medische hulpverlening:</b>	<b>Meest recente controle:</b>	<b>Controle uitgevoerd door:</b>	<b>Goedgekeurd voor het seizoen 2016/'17</b>
EHBO-ruimten			
EHBO-materialen			
Reanimatieapparatuur			
Hulpverleningsorganisatie			
Opstelplaats ambulance			

<b>Doorgeven persoonsgegevens aan KNVB</b>	<b>Toestemming voor het seizoen 2016/'17 wordt gegeven door ondertekening van de Veiligheidsverklaring</b>
Indien de politie en/of de burgemeester aan de betaaldvoetbalorganisatie persoonsgegevens verstrekt met als doel om deze perso(o)n(en) te melden aan de KNVB teneinde aan hen een landelijk stadionverbod op te (laten) leggen, dan rust op de betaaldvoetbalorganisatie de verplichting deze persoonsgegevens aan de KNVB te verstrekken.	

<b>Minimale inzet veiligheidspersoneel BVO</b>	<b>Toestemming voor het seizoen 2016/'17 wordt gegeven door ondertekening van de Veiligheidsverklaring</b>		
	<b>A-categorie</b>	<b>B-categorie</b>	<b>C-categorie</b>
<b>Stewards en particulier beveiligingspersoneel</b>			
<b>Verkeersbegeleiders en toezichthouders parkeerterreinen</b>			
<b>Medisch personeel</b>			

<b>Inzet politie</b>	<b>Toestemming voor het seizoen 2016/'17 wordt gegeven door ondertekening van de Veiligheidsverklaring</b>		
	<b>A-categorie</b>	<b>B-categorie</b>	<b>C-categorie</b>
soort politie			
soort politie			
soort politie			
soort politie			
soort politie			

## **2. Toelichting op de Tabel met eisen**

### **Gebruiksmelding:**

De brandweer / afdeling Handhaving gemeente voert periodiek controles uit op brandveilig gebruik. Het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken (Gebruiksbesluit) berust op de Woningwet. Hierin staan landelijke voorschriften voor het brandveilig gebruik van bouwwerken.

Op basis van het Bouwbesluit 2012 geldt dat bouwwerken waarin meer dan 50 personen gelijktijdig aanwezig kunnen zijn, gebruiksmeldingsplichtig zijn. Onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag worden periodieke controles uitgevoerd op brandveilig gebruik aan de hand van deze gebruiksmelding.

### **Bouw- en Woningtoezicht / afdeling Handhaving gemeente:**

Naast de controle op de brandveiligheidsaspecten worden er periodieke controles gehouden door de Dienst Bouw- en Woningtoezicht / afdeling handhaving gemeente. Hierbij wordt gelet op de constructieve veiligheid in betreffende panden. Dit geldt zowel voor de tijdelijke als voor de permanente constructies.

### **Ontruimingsplan:**

Een ontruimingsplan van gebouwen moet worden opgesteld volgens art 2.3.6. van het Gebruiksbesluit en in het kader van de Arbowet art 15 en het Arbo-besluit, art 2.17.

Het calamiteiten- en ontruimingsplan dient goedgekeurd te worden door alle relevante hulpdiensten. In principe zijn dit de Brandweer, Politie en GHOR. Deze goedkeuring is over het algemeen voor een bepaalde periode afgegeven. Het is van belang om het calamiteiten- en ontruimingsplan periodiek te toetsen en, indien noodzakelijk, bij te stellen.

Bij de inwerkingtreding van het bouwbesluit 2012 geldt het volgende:

*Een ontruimingsplan moet worden opgesteld op basis van het Bouwbesluit 2012, de Arbo-wet en het Arbobesluit. Het ontruimingsplan moet goedgekeurd zijn door de brandweer en afgestemd zijn met de overige hulpdiensten. Het is van belang het ontruimingsplan periodiek te toetsen en indien noodzakelijk bij te laten stellen. In 2012 is het 'Besluit Basishulpverlening' in werking getreden. Hierdoor is de wettelijke basis van het ontruimingsplan naar dit besluit over gegaan.*

### **Operationele oefeningen:**

Op basis van wettelijke verplichtingen dient er regelmatig geoefend te worden ten aanzien van het calamiteiten- en ontruimingsplan.

### **Geneeskundige hulpverlening:**

De uitvoering van de controles dient verzorgd te worden door de lokale verantwoordelijken. Het betreft hier:

- EHBO-ruimten: aantal, oppervlakte en inrichting
- EHBO-materialen: hoeveelheid, kwaliteit en houdbaarheid
- Reanimatieapparatuur: aanwezigheid
- Hulpverleningsorganisatie: omvang en opleidingsniveau
- Opstelplaats ambulance: aanwezigheid en locatie

### **Doorgeven persoonsgegevens aan de KNVB**

Dit verplicht de BVO om de KNVB in kennis te stellen van doorgekregen namen. Dit draagt enerzijds bij tot een 1 op 1 doorgave van alle namen, anderzijds kan een BVO personen die dit betreft wijzen op de verplichting die op de BVO rust.

### **Minimale inzet veiligheidspersoneel BVO en Inzet politie**

Hierin wordt vastgelegd welke inzet wordt gekoppeld aan de veiligheidsategorisatie van een wedstrijd.