



Achtergronden in voetbalveiligheid: verdieping van de benchmarks 2018-2020

Auditteam Voetbalveiligheid

Een verdiepend onderzoek naar de conclusies en bevindingen uit de
benchmarks 2018-2020

Openbaar

15 september 2021

Auditteam Voetbal en Veiligheid

Achtergronden in voetbalveiligheid: verdieping van de benchmarks 2018-2020

Een verdiepend onderzoek naar de conclusies en bevindingen uit de
benchmarks 2018-2020

Auditteam Voetbal en Veiligheid

15 september 2021

Auditteam Voetbal en Veiligheid

Inhoudsopgave

1.	Aanleiding en doel	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Doel van dit onderzoek	3
1.3	Leeswijzer	4
2.	Criteria en methodiek	5
2.1	Criteria en eerdere bevindingen	5
2.2	Onderzoeksmethode	6
3.	Uitkomsten per actor	8
3.1	Gemeenten	8
3.2	Politie	11
3.3	BVO's	14
3.4	Openbaar Ministerie (OM)	17
3.5	Veiligheidsregio's	19
4.	Conclusies en aanbevelingen	20
4.1	PGA	20
4.2	Vuurwerk	21
4.3	Racisme	22
4.4	Safety	23

1. Aanleiding en doel

1.1 Aanleiding

De Regiegroep Voetbal en Veiligheid maakt zich hard voor voetbal in Nederland dat toegankelijk, gastvrij en veilig is. Hiervoor is het programma Toegankelijk, Gastvrij en Veilig Voetbal (TGVV) opgesteld in 2015, met daarin vijf speerpunten die breed gedragen worden in de sector en waaraan de afgelopen jaren hard gewerkt is om deze te bewerkstelligen. Het programma kent de volgende speerpunten¹:

- Persoonsgerichte aanpak (PGA): zolang het niet lukt om de probleemsupporters uit het voetbal te weren, zal ook de toegankelijkheid en gastvrijheid van het voetbal voor de overige supporters beperkt blijven. Een sluitende aanpak, gericht op zowel preventie als repressie en met inzet van een afgestemde mix van civielrechtelijke, bestuursrechtelijke en strafrechtelijke maatregelen, moet met prioriteit van de grond komen.
- Gastheerschap: er zijn op basis van eerdere onderzoeken voldoende aangrijpingspunten om voetbal, ook binnen de huidige constellatie, gastvrij te maken voor zowel uit- als thuis supporters. Het is zaak hier de komende tijd daadwerkelijk invulling aan te geven.
- Safety: er moet inzicht worden verkregen in de safety situatie van Nederlandse stadions.

Naast deze inhoudelijke speerpunten waren er twee randvoorwaarden die nodig zijn om deze speerpunten te kunnen realiseren en waar bij vaststelling van het programma nog onvoldoende sprake van was:

- Regierol gemeenten: gezien de complexiteit van het vraagstuk, de lokale setting waarin het zich afspeelt en de verschillende beleidsvelden en partners die rondom het voetbal samen komen, is stevige regie op het dossier noodzakelijk. De gemeente is hier de meest aangewezen partij voor, als bevoegd gezag voor de openbare orde.
- Betrokkenheid supporters: al langere tijd is het de wens om supporters meer te betrekken bij het beleid betreffende voetbal en veiligheid. Er liggen genoeg aangrijpingspunten om daar nu een impuls aan te geven.

Het programma had een looptijd tot en met 2020. In 2018, 2019 en 2020 heeft het Auditteam Voetbal en Veiligheid tussentijdse evaluaties gehouden aan de hand van enquêtes onder alle betrokken BVO's, gemeenten, politie-eenheden, parketten van het OM en supportersverenigingen. Dit was de zogeheten benchmark waarin aan de hand van de antwoorden onderzocht werd in hoeverre de sector de doelstellingen haalde.

De bevindingen in de benchmark waren zeer waardevol, maar omdat deze gebaseerd waren op antwoorden uit vragenformulieren, waren de bevindingen beperkt qua dieperliggende analyse (bijvoorbeeld dieperliggende redenen of relaties die naar voren kwamen). In combinatie met signalen vanuit clubs om meer het gesprek aan te gaan in plaats van alleen vragenformulieren uit te sturen en omdat het coronajaar een nieuwe benchmark niet mogelijk maakte, is besloten in 2021 een verdieping uit te voeren naar bevindingen die het Auditteam opgevallen zijn. Dit rapport geeft hiervan de uitkomsten weer.

1.2 Doel van dit onderzoek

Gezien de omstandigheden en veranderende behoeften is er besloten voor de benchmark 2020-2021 een andere doelstelling te creëren, namelijk:

het inhoudelijk verdiepen van de informatie achter vier thema's in de benchmark door middel van gesprekken met de verschillende samenwerkingspartners.

¹ Naar verwachting wordt in de loop van 2021 een nieuw Richtinggevend Kader Veilig en Gastvrij Voetbal vastgesteld. Dit onderzoek loopt daar nog niet op vooruit.

Het onderzoeksteam heeft besloten om het verdiepende onderzoek te richten op de thema's PGA en safety van de vijf speerpunten, aangevuld met de thema's vuurwerk en racisme. De reden hiervoor was tweeledig. Enerzijds bleek uit voorgaande benchmarks dat bij de speerpunten PGA en safety het minst vooruitgang werd geboekt. Anderzijds zijn de thema's vuurwerk en racisme in de afgelopen twee jaar nog belangrijkere onderwerpen geworden dan ze al waren, waardoor beide in de benchmarks van 2019 en 2020 pas een plek gekregen. Over de achtergrond geven wij een uitgebreidere uitleg in hoofdstuk 2.

1.3 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk gaan wij in op de methodiek en welke criteria gehanteerd zijn. In hoofdstuk 3 geven wij vervolgens weer welke bevindingen wij gevonden hebben per sessie. Tot slot geven wij in hoofdstuk 4 de conclusies weer van dit onderzoek. Mocht u na het lezen van dit rapport vragen hebben over het onderzoek of de uitkomsten, dan kunt u contact opnemen met Vincent van der Vlies, projectleider van het onderzoek via v.vandervlies@berenschot.nl of 06-55364831.

2. Criteria en methodiek

2.1 Criteria en eerdere bevindingen

Binnen dit onderzoek hebben wij de volgende criteria en uitkomsten van de benchmarks als uitgangspunten gehanteerd. Voor de PGA en safety hebben wij de criteria uit TGVV als uitgangspunt genomen in combinatie met de uitkomsten van de benchmarks, hoofdzakelijk die uit 2020, omdat dit de meest actuele beelden vormde. Voor racisme en vuurwerk hebben wij uitsluitend de bevindingen uit de benchmark van 2020 als basis genomen. Hieronder zullen wij deze per speerpunt/ onderwerp weergeven:

2.1.1 PGA

Voor de PGA golden in TGVV de volgende criteria:

1. Er is een sluitende aanpak van probleemsupporters waarbij sprake is van een passende straf maar ook van het voorkomen van herhaling.
2. Alle partners communiceren voorgenomen maatregelen/straffen in voorkomende casussen en komen tot een eenduidige aanpak.
3. Er wordt voldoende actief intelligence ingewonnen over de harde kern hooligans en organisatoren, mede ter gerichte opsporing.
4. De methodiek 'Hooligans in beeld' is kwalitatief gevuld en er wordt operationeel nadrukkelijk uitvoering aangegeven.

De voornaamste bevindingen waren in 2020 als volgt:

1. Er is nog geen sluitende aanpak van probleemsupporters waarbij sprake is van een passende straf, maar ook van het voorkomen van herhaling.
 - a. onvoldoende inzet van camera's (en gezichtsherkenning) en uitdelen van foto's aan stewards
 - b. bespreken van notoire ordeverstoorders in het veiligheidshuis is iets omlaag gegaan
2. De tevredenheid rond PGA is niet veranderd, maar bij de BVO's is men beduidend minder tevreden dan voorgaande jaren.
3. Er is een enorme stijging te herkennen wat betreft het inwinnen van intelligence.
4. Voorgenomen maatregelen worden nog niet naar alle partijen gecommuniceerd.
 - a. met name beveiligingsorganisaties worden niet altijd meegenomen
 - b. wel verbetering op communicatie over de jaren
5. Registraties van notoire ordeverstoorders lijkt te verbeteren, met name bij politie en gemeente. Er is een duidelijke toename van registratie van Hooligans in Beeld en VVS naar KVV.

In dit onderzoek hebben met name punt 1, 2 en 3 de aandacht gehad, omdat wij wilden weten wat de dieperliggende redenen hiervan waren en zo aanknopingspunten voor de toekomst te formuleren.

2.1.2 Safety

Rond het speerpunt safety waren de criteria in TGVV als volgt geformuleerd:

1. Stadions in Nederland zijn fysiek veilig. Er is ruime en continue aandacht voor de balans tussen safety, security, en service.
2. De calamiteitenorganisatie is op orde en security maatregelen staan de fysieke veiligheid niet in de weg.
3. Het is helder aan welke eisen een (nieuwe te bouwen) stadion moet voldoen en welke managementelementen daarbij horen.

4. Eveneens is het helder waar de regie, de verantwoordelijkheid voor controle en aanverwante aansprakelijkheid ligt.

De voornaamste bevindingen rond safety waren in 2020 als volgt:

1. Respondenten zijn zelf tevreden over de mate van veiligheid van de stadions.
2. Het beeld is dat de stadions veilig zijn – al is de beoordeling minder hoog dan vorig jaar met name ten aanzien van
 - a. calamiteitenplannen die completer kunnen waar het risico's betreft
 - b. calamiteitenplannen die nog niet altijd jaarlijks worden geoefend
 - c. gemeente, brandweer en beveiligingsbedrijven die minder vaak aanwezig waren hierbij
 - d. nooduitgangen die meer dan voorheen gesloten bleken te zijn.
3. Het is duidelijk waar de regie voor veiligheid ligt, namelijk bij de BVO. Zij screenen meer op verboden middelen en vuurwerk.

Bij safety had vooral punt 2 de aandacht, omdat het Auditteam hierin een aanzienlijk risico zag voor het escaleren van een calamiteit tot een potentiële ramp. Dat is ook de reden dat in dit onderzoek ruimte was gemaakt om voor het eerst met veiligheidsregio's te spreken over dit onderwerp en hen te vragen naar hun ervaringen hierop.

2.1.3 Vuurwerk

Vuurwerk is in de benchmark van 2019 voor het eerst uitgebreider aan bod gekomen vanwege de landelijke aandacht die het onderwerp kreeg. Rond het onderwerp vuurwerk zijn met name onderstaande punten uit de benchmark van 2020 naar voren gekomen:

1. Een uniforme aanpak bij BVO's omtrent vuurwerk ontbreekt nog.
2. De politie en Keuken Kampioen BVO's hebben meer vervolgd rondom vuurwerk.
3. Volgens de gemeenten zijn stadionverboden rond vuurwerk minder uitgedeeld.
4. Enkele clubs staan vuurwerk toe bij corteo's. Ook worden vergunningen niet altijd aangevraagd voor het gebruik van vuurwerk in het stadion.

Hier hadden met name punt 1 en 4 de aandacht in dit onderzoek, omdat wij dieper wilden ingaan op de oorzaken en achtergronden hiervan.

2.1.4 Racisme

Het onderwerp racisme is in 2020 voor het eerst aan de benchmark vragen toegevoegd, naar aanleiding van het incident bij FC Den Bosch tegen Excelsior. Rond racisme had met name punt 2 onze interesse, omdat het onderwerp binnen de voetbalwereld veel aandacht krijgt en omdat het onderwerp zonder cijfers lastig hard te maken is.

1. Alle partijen zijn bekend met de nieuwe richtlijnen over racisme
2. De vierhoekspartijen geven aan dat er nauwelijks incidenten zijn geregistreerd en nagenoeg geen aanhoudingen of vervolgingen zijn geweest

2.2 Onderzoeksmethode

Binnen dit onderzoek hebben wij contact gezocht met een groot aantal vertegenwoordigers van de vierhoekspartijen (BVO's, gemeenten, politie-eenheden en parketten van het OM). Met de BVO's hebben wij drie groepsinterviews gehad, met de gemeenten en politie één en met het OM hebben we enkele individuele interviews gehouden (dit had met de agenda's te maken). Tot slot hebben wij vertegenwoordigers van de veiligheidsregio's bereid gevonden om een groepsinterview met ons te houden, zodat wij rond het thema safety ook input konden ontvangen over hoe zij de veiligheid in stadions ervaren. In totaal hebben wij zo 26 personen

gesproken. De inhoud van de gesprekken hield logischerwijs verband met de vertegenwoordigers die deelnamen. Zo hebben wij bij de veiligheidsregio met name gefocust op safety en bijvoorbeeld minder aandacht gehad voor het thema PGA. Wel hebben wij alle thema's de revue laten passeren. Alle (groeps)interviews vonden plaats via Microsoft Teams.

De scope per onderwerp was grofweg als volgt:

- **PGA:** in hoeverre hebben respondenten in beeld wie tot de doelgroep behoort? Hoe houden zij de nieuwe aanwas in de gaten? Wat doen zij om mensen met een stadionverbod te weren uit het stadion? Hoe kan dit in de toekomst verbeterd worden?
- **Vuurwerk:** wat doen respondenten om vuurwerk te weren? Wat is nodig om vuurwerk 100% uit het voetbal te krijgen? Hoe pak je supporters aan die hiermee betrappt worden? Hoeveel personen zijn vervolgd? Wie vindt vuurwerk een probleem (waarom wel/ niet)?
- **Racisme:** bij welke respondenten is racisme een probleem? Waarom wel, waarom niet? Hoe komt het dat er bijna geen meldingen lijken te zijn gemaakt? Bestaat het dan niet bij hen, of valt het hen niet op? Hoe vaak is er een vervolging ingesteld? Wie vindt racisme een probleem (waarom wel/ niet)? Hoe kan het tegengaan van racisme verbeterd worden? Dit waren bewuste vragen om zo te stellen, omdat het niet per definitie gezegd is dat dit bij clubs als probleem gezien wordt.
- **Safety:** Wat vinden respondenten van de veiligheid in hun stadions? Herkennen zij dat dat er weinig geoeftend wordt? Herkennen zij dat calamiteitenplannen niet volledig lijken te zijn? Nooduitgangen lijken vaak afgesloten te zijn, waarom is dat? Hoe zou safety in de toekomst nog meer bevorderd kunnen worden?

De onderwerpen hebben wij per sessie in een specifieke PowerPoint presentatie weergegeven, inclusief de definitieve vragen die wij wilden stellen. Deze werkwijze zorgde voor een open discussie. Om deze discussie verder te stimuleren is ook gebruik gemaakt van Mentimeter. Hierin hebben wij stellingen opgenomen waar de discussie over gevoerd kon worden of waarbij (anoniem) commentaar op gegeven kon worden. Gezien de dynamiek van het gesprek bleek Mentimeter op later moment geen grote meerwaarde te hebben en is ervoor gekozen om deze tool minder te gebruiken.

Elk groepsinterview was als volgt opgebouwd: Na een korte introductie van onze kant over de achtergrond van het onderzoek, wie wij waren en wie de deelnemers waren, hebben wij in twee keer drie kwartier de groepsinterviews uitgevoerd, inclusief een korte pauze. Per onderwerp (dus PGA, vuurwerk, racisme en safety) hadden wij een korte introductie opgenomen uit TGVV of uit ander beleid met de belangrijkste kenmerken en de bevindingen uit de eerdere benchmarks. Vervolgens hebben wij de onderwerpen gestructureerd behandeld aan de hand van vragen die gebaseerd waren op bovenstaande scope. De interviews zijn uitgevoerd tussen mei en juli 2021. In totaal waren het vijf groepsinterviews, enkele losse interviews met vertegenwoordigers van het OM en een los interview met een BVO uit de Keukenkampioen Divisie.

3. Uitkomsten per actor

3.1 Gemeenten

Bevindingen:

1. De PGA is gebaseerd op de aanpak van notoire ordeverstoorders wanneer zich een incident heeft afgespeeld, maar in mindere mate op het voorkomen van deze incidenten.
2. De PGA kent nog geen sluitende aanpak, omdat hoogwaardige informatie ontbreekt, AVG wetgeving in de weg zit, onvoldoende commitment en prioritering gevoeld wordt bij de vierhoekspartijen en supporters niet bereid zijn om mee te werken.
3. Er is begrip voor de de-escalerende houding van de politie bij vuurwerk, maar hierdoor lijkt het voor de 'buitenwereld' dat vuurwerk gedoogd wordt
4. BVO's lijken een zerotolerance beleid te voeren op vuurwerk, maar het volledig sluitend maken van de aanpak blijkt een illusie.
5. Er worden weinig meldingen gedaan van racisme vanwege het bestaan van een 'toedekcultuur' en onbekendheid van het meldingsproces.
6. De veiligheidsverklaring is een belangrijk onderdeel voor de veiligheid in het stadion. Het instorten van het dak bij AZ heeft de veiligheidsverklaring extra aandacht gegeven
7. BVO's zijn zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van de calamiteitenplannen en de voorbereiding op calamiteiten.

3.1.1 PGA

De respondenten bevestigen unaniem dat gemeenten de regierol hebben op het speerpunt PGA. Gemeenten zijn de 'spin in het web' richting de clubs, politie, supportersverenigingen en partners (bijvoorbeeld het veiligheidshuis). Hoewel respondenten inzien dat de PGA momenteel hoofdzakelijk repressief is ingericht, benadrukken zij dat in samenwerking met de BVO's extra aandacht voor de preventieve kant wordt gevraagd. Het preventief inspelen op de PGA blijkt in de praktijk echter lastig te organiseren, gezien de afhankelijkheid van en draagvlak bij verschillende stakeholders.

Voor een goede PGA is informatie cruciaal. Daarom stellen de respondenten dat een goede SLO'er belangrijk is. Wanneer de SLO'er erg actief is en over goede contacten beschikt, worden vroegtijdig signalen herkend. Dit heeft een preventieve werking. Respondenten constateren dat de rol van de SLO'er bij veel grotere BVO's goed is ingebed, maar in mindere mate bij kleinere clubs. Daarnaast helpt, voor een stevige informatiepositie, een goede verbinding met de politie. Informatie vanuit de politie is cruciaal om mensen uit de anonimiteit te halen. Hierbij kan het TOOI (Team Openbare Orde Inlichtingen van de politie) een bijdrage aan leveren. Toch stellen de respondenten dat de rol van de politie bij ordeverstoring in de eerste plaats moet zijn het inzetten op de-escalatie. Er wordt weinig informatie geregistreerd op persoonsniveau. Ordeverstoorders horen veelal niet tot de 'harde kern', en het is lastig informatie te verzamelen over deze groep.

Gemeenten constateren tot slot dat er nog geen sluitende aanpak bestaat voor PGA. Dit heeft een aantal redenen. Ten eerste ontbreekt het, zoals hierboven reeds beschreven, aan (hoogwaardige) informatie. De kwaliteit en hoeveelheid informatie die men krijgt varieert sterk per gemeente, hoewel de meeste respondenten hier wel positief over zijn. Toch blijft het ingewikkeld om voldoende informatie boven tafel te krijgen. Betrappen op heterdaad is belangrijk, maar blijkt zelden te lukken. Ook spelen de beperkingen door de AVG wetgeving een belangrijke rol in het verkrijgen van informatie. Ten tweede is er onvoldoende prioritering en commitment bij alle vierhoekspartijen, zowel op operationeel als strategisch niveau. Er zijn onvoldoende mensen en middelen om tot

een sluitende aanpak te komen. Tot slot is een sluitende aanpak uiteindelijk afhankelijk van de bereidheid van supporters om mee te werken. Deze bereidheid is er in veel gevallen niet.

3.1.2 Vuurwerk

Alle respondenten ervaren vuurwerk als een probleem in het voetbal. Men wijst met name naar de rol van de politie en de BVO's als bepalende factor. De politie is volgens de respondenten vaak gericht op de-escalatie. Afgelopen seizoen is er, ondanks de afwezigheid van publiek, veel last geweest van vuurwerk, met name buiten het stadion. Hier hangt de aanpak af van het handelen van de politie. Hoewel de respondenten begrip hebben voor de-escalerende houding van de politie, is het beeld dat hierdoor ontstaat (dat het gedoogd zou worden) niet wenselijk. Dit beeld hangt ook samen met de opgebouwde spanning van supporters die het afgelopen seizoen wedstrijden niet fysiek mochten bijwonen.

Respondenten wijzen ook op de rol van de BVO's. Volgens de gemeenten vinden de BVO's vuurwerk een probleem en volgen zij een zerotolerance beleid. Toch zijn zij van mening dat clubs onvoldoende doorpakken. Duidelijke communicatie hierover richting de supporters ontbreekt. Een deelnemer noemt het voorbeeld van een flyer waarop men op de achtergrond vuurwerk heeft afgebeeld, waardoor het dus lijkt alsof vuurwerk toch onderdeel uitmaakt van voetbal.

Hoewel er minder stadionverboden zijn uitgevaardigd (NB: hierbij ging het om het seizoen 2019-2020), herkennen de respondenten zich hier niet in. Gezien een zerotolerance beleid zitten clubs erbovenop. Daar waar het kan proberen clubs vuurwerk aan te pakken, maar een 100% sluitende aanpak maken lukt niet. Supporters worden inventiever met het smokkelen van vuurwerk. Ook is het moeilijk aan te wijzen wie vuurwerk heeft aangestoken.

Om tot een sluitende aanpak voor vuurwerk te komen, acht men commitment en priorisering door alle vierhoekspartijen het belangrijkste. Gemeenten zien kansen in het bieden van alternatieve manieren van het betrekken van supporters. Dit zou dan bijvoorbeeld kunnen door het organiseren van vuurwerk door de BVO of op een andere manier de supporters te betrekken.

3.1.3 Racisme

De aanpak bij gemeenten is breed bekend. Toch blijft het moeilijk voor gemeenten om goed zicht te krijgen op het thema racisme. Er komen dusdanig weinig meldingen voor, waardoor de grootte van het probleem lastig is in te schatten. Bovendien wordt het probleem wel als voetbal overstijgend gezien. Een respondent noemt het voorbeeld van voetbal supporters die betrokken zijn bij pro Zwarte Piet demonstraties.

Als reden voor het lage aantal meldingen wordt het bestaan van een 'toedekcultuur' genoemd. Men herkent dat het lastig en soms beangstigend is om individueel naar voren te treden. Ook bestaat er vaak veel onbekendheid met wat er met een melding gedaan wordt en hoe het proces verder verloopt. Een respondent noemt het 'onbekend en onbemind'.

Alle deelnemers zijn het eens dat de regie op dit vlak ligt bij de BVO's. Wanneer een incident buiten het stadion plaatsvindt, is er wel een grote verantwoordelijkheid voor de gemeente om in te grijpen.

3.1.4 Safety

De fysieke veiligheid van de stadions wordt over het algemeen positief beoordeeld door de respondenten. Ook de veiligheidsverklaring is in de loop der jaren verbeterd. Toch wordt geconstateerd dat het soms wel 'trekken en duwen' is tussen BVO, stadioneigenaar en gemeente.

De veiligheidsverklaring is aangepast naar aanleiding van het instorten van het dak van AZ en bestaat nu uit twee delen: een deel rond constructieve veiligheid en een deel over safety. Ook vanuit het ministerie is aangejaagd om de constructieve veiligheid te verbeteren. Voor 'specifieke' controles (zoals op constructieve veiligheid) is wel meer

dan controle van de gemeente nodig. Men geeft daarentegen aan dat dit wel gebeurt. Hoewel een geldkwestie vaak speelt, schakelt de BVO of stadioneigenaar in dergelijke situaties een externe partij in.

Verder beamen de deelnemers dat de veiligheidsverklaring niet klakkeloos wordt ondertekend, maar een belangrijk onderdeel is van de veiligheid in het stadion. De burgemeester vertrouwt dat iedereen zijn verantwoordelijkheid neemt maar heeft, indien nodig, hier wel een gesprek over. In sommige gevallen wordt de veiligheidsverklaring ook gebruikt als drukmiddel om bepaalde veiligheid verbeterende maatregelen, controles of onderhoud in het stadion te bewerkstelligen.

Respondenten stellen dat BVO's zelf verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van de calamiteitenplannen. Indien BVO's daarom vragen, kan de gemeente een kwaliteitscheck uitvoeren. Een van de onderdelen van het calamiteitenplan is het oefenen ervan. De respondenten geven aan wel graag bij bepaalde oefeningen betrokken te zijn, met name bij de grotere oefeningen. Bij dergelijke oefeningen gaat het namelijk ook over de regierol van de gemeente, omdat de driehoek in beeld komt. Bij een kleine ontruimingsoefening is dit niet het geval.

Een van de bevindingen uit eerdere benchmarks is dat nooddeuren veelal dicht zijn. Dit wordt echter niet herkend door de respondenten. Wel maken de respondenten zich zorgen over de zwakke plekken in de stewardorganisatie(s), voornamelijk over de kwaliteit (en niet kwantiteit) hiervan.

3.1.5 Overig

Een respondent merkt op dat hij graag meer uniformiteit zou willen zien, omdat de aanpak bij clubs erg verschillend is. Hierin zou een meer sturende rol vanuit de KNVB wenselijk zijn. Ook wordt de beperkte capaciteit bij gemeenten op het vlak van PGA als een belangrijke aandachtspunt beschouwd.

3.2 Politie

Bevindingen:

1. Er is nog geen sluitende aanpak voor de PGA (maar wel zo sluitend mogelijk), mede doordat de vergrijpen van voetbalsupporters volgens sommige respondenten niet zwaar genoeg zijn om voor een veiligheidshuis in aanmerking te komen. Ook komt er niet altijd voldoende informatie uit de driehoek.
2. De politie heeft notoire orderverstoorders goed in beeld, maar ervaart problemen met het in beeld krijgen van de nieuwe aanwas.
3. Het handhaven van vuurwerk blijft een probleem door verschillende oorzaken (lastig ingrijpen, commitment en uniformiteit binnen de driehoek en capaciteitsproblemen bij de politie).
4. Een sluitende aanpak voor vuurwerk is haalbaar wanneer alle partijen hierachter staan, BVO's een zerotolerance beleid volgen en voldoende intelligence beschikbaar is voor opsporing en vervolging.
5. Preventie rondom racisme heeft de voorkeur boven handhaving, aangezien het komen tot vervolging erg moeilijk blijkt.
6. De kwaliteit van calamiteitenplannen verschilt erg per BVO.
7. Nooddeuren zijn veelal gesloten in de voetbalstadions, hoewel er wel vaak stewards bij de deuren

3.2.1 PGA

Respondenten herkennen het beeld uit de eerdere benchmarks rondom notoire orderverstoorders. Respondenten zien dat de aanpak voor PGA gebaseerd is op zeer zware criteria. Hierdoor komen verschillende supporters moeilijk in aanmerking voor een traject binnen de PGA. Alleen problematiek, gerelateerd aan voetbal is veelal niet voldoende om in aanmerking te komen voor het veiligheidshuis. Hiervoor moet ook voldaan worden aan andere (zwaardere) criteria, met name gericht op multi-problematiek (schuldsanering, eerdere veroordelingen, etc.). Ook komen veel supporters vanuit andere regio's dan waar de club gelegen is en kunnen daarom niet worden aangemeld. Dit leidt ertoe dat een sluitende aanpak voor PGA niet haalbaar is, maar momenteel wel zo sluitend mogelijk is. De respondenten spreken daarom uit dat er behoefte is aan 'PGA-light' (of iets vergelijkbaars).

Over het algemeen heeft de politie goed in beeld wie notoire orderverstoorders zijn. Echter, de nieuwe aanwas is daarentegen wel lastig in beeld te krijgen. Deze aanwas is vaak 'ineens' betrokken bij incidenten en gedragen zich vervolgens als orderverstoorders om zichzelf te bewijzen bij de oudere garde. Bovendien komt de nieuwe aanwas (nog) niet bij andere sociaal maatschappelijke incidenten bovendien – de 'oude garde' wel. Tevens bemoeilijkt de afwisselende samenstelling van groepen orderverstoorders om iedereen in beeld te krijgen. Hier speelt dat regelmatig deels bekenden en deels onbekenden bij de situaties betrokken zijn. Indien orderverstoringen plaatsvinden wordt, indien noodzakelijk, een stadionverbod opgelegd. Het goed handhaven van stadionverboden (door de club) hangt echter ook af van de omvang van de club, het daarmee samenhangende aantal stadionverboden dat uitstaat en de capaciteit van de organisatie om te handhaven.

Respondenten geven daarnaast aan weinig informatie over personen en PGA vanuit andere driehoekspartijen te ontvangen, aangezien dit thema onvoldoende prioriteit krijgt. Ook denkt men dat een goed framework voor de informatie-uitwisseling ontbreekt in de samenwerking tussen de driehoekspartijen. De politie verzamelt intelligence hoofdzakelijk zelf, ondanks dat hier vaak weinig capaciteit voor is. De politie is afhankelijk van een goede informatiepositie van de TOOI of de SBG'er (Supporters Begeleidingsgroep). Voor de TOOI geldt dat een goede informatiepositie zeer sterk verschilt per regio. Voor de SBG'er is het, AVG technisch moeilijk om een goed dossier op te kunnen bouwen.

3.2.2 Vuurwerk

Alle respondenten zijn het er unaniem over eens dat het gebruik van vuurwerk in het voetbal een probleem is, gezien het gevaar voor de gezondheid van supporters en spelers (zowel als het gaat om brandgevaar als het inademen van giftige stoffen). Toch blijkt het stevig handhaven op vuurwerk lastig. Hiervoor worden een aantal oorzaken geschetst:

- Ingrijpen kan lastig zijn omdat men een geweldspiraal en verdere escalatie wil vermijden.
- Respondenten hebben het gevoel dat niet alle partijen in de driehoek dit probleem serieus (genoeg) nemen.
- Er ontbreekt een uniforme lijn vanuit de burgemeesters, zeker in de context van de huidige besluiten met betrekking tot het wel/niet handhaven van covid-maatregelen.
- Er is een gebrek aan capaciteit bij de politie.

Respondenten benoemen wel dat een sluitende aanpak voor vuurwerk haalbaar is indien alle partijen hierachter staan. BVO's moeten hard optreden en een zerotolerance beleid volgen, camerabeelden moeten beschikbaar zijn om de opsporing te ondersteunen en bij overtreding moeten er stadionverboden opgelegd worden. Hoewel dit laatste middel volgens de respondenten door clubs als een zwaar middel beschouwd wordt, constateren zij dat met alternatieve straffen het doel niet wordt bereikt.

3.2.3 Racisme

De respondenten zijn bekend met de richtlijnen voor racisme. Daarnaast is racisme een vast agendapunt voor het vierhoeksoverleg. Een van de respondenten benoemt dat er een mate van naïviteit heerst bij de BVO's. Het voorkomen van racistische incidenten wordt geprefereerd boven handhaving. Handhaving van racistische incidenten wordt als lastig ervaren vanwege het lage aantal meldingen, het feit dat individuele racistische opmerkingen uit een massa moeilijk te herkennen zijn en de houding van verschillende supporters. Respondenten hopen dat een nieuwe app (DiscriminatieMelder) het makkelijk maakt om meldingen te faciliteren. Toch constateren zij dat voldoende bewijslast een probleem zal blijven.

Respondenten benoemen dat voor de aanpak van racisme de BVO in eerste instantie verantwoordelijk is. De politie heeft een belangrijke rol in de handhaving wanneer een incident buiten het stadion plaatsvindt of escalatie en vervolging behoeft. Men betreurt dat de afstappende partij in een wedstrijd wordt bestraft (waarbij de partij die van het veld afloopt in principe een reglementair verlies leidt), omdat dit de aanpak van het probleem niet bevordert.

3.2.4 Safety

Respondenten benoemen dat op het gebied van safety verschil bestaat tussen BVO's in de eredivisie en Keukenkampioendivisie, hoofdzakelijk vanwege de financiële situatie. Hierdoor kan het thema safety een ondergeschoven kindje worden. Ook zijn nieuwere stadions veelal veiliger dan oudere. Soms kan snel veel winst behaald worden met kleine aanpassingen (het uitvak niet naast het harde-kernvak plaatsen bijvoorbeeld). Ook wordt safety volgens respondenten bevorderd indien supporters 'menschelijker' worden behandeld (hierbij wordt het voorbeeld genoemd dat sommige uitvakken nog altijd als 'kooien' lijken te zijn ingericht). Ook de constructieve veiligheid is verbeterd na het instorten van het dak van AZ. Zo is men scherper geworden op het gevaar van zware sneeuwval en wordt meer gecontroleerd op constructieve veiligheid door externe partijen.

De respondenten constateren dat de kwaliteit van de calamiteitenplannen erg verschilt per BVO. Veel van de meest voorkomende risico's worden benoemd. Bepaalde risico's (bijvoorbeeld terreur) spelen echter bij sommige BVO's meer dan bij andere. Ook wordt geoefend met de verschillende risico's, minstens één keer per jaar. De frequentie van het oefenen verschilt sterk per BVO.

Een van de bevindingen uit eerdere benchmarks is dat nooddeuren veelal gesloten zijn. De respondenten herkennen dit, maar geven wel aan dat een steward altijd aanwezig is om een nooddeur te openen of dat nooddeuren elektrisch te openen zijn. Toch blijft dit een aandachtspunt, helemaal gezien respondenten de stewardorganisatie als zwakke plek zien in de veiligheidsaanpak. Zij bestaan vaak uit vrijwilligers die bovendien uit dezelfde gemeenschappen komen als de supporters.

3.3 BVO's

Bevindingen:

1. Hoewel de BVO's notoire ordeverstoorers goed in beeld hebben, bestaat er wel een groep 'aanwaaiers' die moeilijk in beeld gebracht kan worden.
2. BVO's zijn afhankelijk van de informatiepositie van de politie, maar de hoeveelheid en betrouwbaarheid van de informatie verschilt per regio.
3. De eisen voor een sluitende aanpak zijn te hoog. De huidige stand van zaken is het hoogst haalbare.
4. Vuurwerk is een probleem in het voetbal vanwege het gevaar voor supporters en de gezondheidsissues.
5. BVO's zijn erg kritisch op de wijze waarop zij worden afgerekend op vuurwerkincidenten in het stadion tegenover het handelen van de politie en OOV bij vuurwerkincidenten buiten het stadion.
6. Voor veel supporters blijft vuurwerk bij het voetbal horen.
7. De normen rondom racisme zijn onder supporters anders dan binnen de maatschappij en degenen die het probleem herkennen.
8. De aanpak van racisme wordt bemoeilijkt doordat duidelijk bewijsmateriaal ontbreekt en grote groepen tegelijkertijd straffen erg moeilijk is.

3.3.1 PGA

De respondenten stellen dat zij de notoire ordeverstoorers goed in beeld hebben. Afhankelijk van de grootte van de club gaat het om een grote dan wel kleinere groep ordeverstoorers. Naast deze 'kern' valt het de respondenten wel op dat er een groep met 'aanwaaiers' bestaat die moeilijk in beeld gebracht kan worden. Deze groep is incidenteel bij incidenten betrokken die veelal buiten het stadion plaatsvinden. Ook heeft deze groep vaak weinig moet voetbal te maken, maar zijn er hoofdzakelijk om onrust te schoppen. Naast 'aanwaaiers' wordt ook de nieuw aanwas herkend. Deze jonge jongens voeren handelingen uit om zich te bewijzen bij de harde kern of vertonen meeloopgedrag.

Notoire ordeverstoorers worden in enkele gevallen stadionverboden opgelegd. Het handhaven van deze stadionverboden lukt voor zover BVO's dit kunnen checken. Respondenten geven aan dat deze personen soms wel trachten naar binnen te komen (en af en toe lukt dat), maar dat zij er dan alles aan doen om niet op te vallen. Controleren op stadionverboden gebeurt veelal bij binnenkomst, soms steekproefsgewijs en soms via camera's. Hoewel BVO's veel doen om stadionverboden te handhaven, vinden de respondenten dat de vierhoekspartijen veel verwachten van hen en dat men realistisch moet zijn over de mogelijkheden van de BVO.

Om notoire ordeverstoorers op te sporen is het inwinnen van *intelligence* verbeterd. De informatie komt primair vanuit de inlichtingen van de politie vandaan (via TOOI of spotters). Per regio verschilt de hoeveelheid en betrouwbaarheid van de informatie vanuit de politie. Daarnaast proberen clubs ook zelf actief intelligence in te winnen, bijvoorbeeld door de inzet van de SLO'er, voorzover deze dat wil en kan, of het gebruik van nieuwe technologieën (zoals betere camerasystemen). De kwaliteit van de informatie wisselt wel. Het komt voor dat informatie niet betrouwbaar of geloofwaardig is. Het is belangrijk dat de BVO zelf ook filtert op de verkregen informatie. Ook daarom wordt het belang en noodzaak van een goede SLO'er onderstreept. Deze staat dicht bij de supporters, voedt de BVO en politie van informatie, en kan supporters aanspreken op hun gedrag.

Ondanks de aandacht die er bestaat voor de PGA en het belang die clubs hierin zien, is er nog geen sluitende aanpak ontstaan. De respondenten stellen dat dit komt omdat de eisen voor een sluitende PGA aanpak te hoog zijn en daarom niet haalbaar. Daarnaast benoemt een respondent dat 'de' probleemsupporter niet bestaat. Deze

personen verschillen allemaal en vragen daarom maatwerk. Dit kan niet altijd geleverd worden. Ook benoemen enkele respondenten dat er nog onvoldoende geld en capaciteit vrijgemaakt wordt om de aanpak volledig sluitend te maken. Toch is iedereen van mening dat de PGA ten opzichte van voorgaande jaren sterk is verbeterd. De normen zijn verschoven (we vinden minder acceptabel) en grote geweldplegingen in het stadion blijven uit. Ook ontwikkelen clubs zelfstandig methodes om probleemsupporters te categoriseren (bijvoorbeeld een stoplichtenmodel). Hiermee kan de persoonsgerichte aanpak beter aansluiten op groepsniveau in plaats van een uniforme aanpak voor alle supporters. Over het algemeen stellen de respondenten dat de huidige richting het hoogst haalbare is en het de vraag is hoeveel 'sluitender' de aanpak nog kan of moet worden.

3.3.2 Vuurwerk

Alle respondenten zien vuurwerk in het voetbal als een probleem. Vuurwerk is een gevaar voor de supporters zelf en voor anderen, vanwege de hoge temperaturen (bijvoorbeeld fakkels) en de gezondheidsissues van rook. Hoewel vuurwerk een kleiner probleem wordt in het stadion, verplaatsen de problemen zich (zeker dit jaar) naar buiten het stadion. Respondenten zijn kritisch op het handelen van de gemeente en politie bij vuurwerk buiten het stadion, aangezien dit hun verantwoordelijke gebied is. Binnen het stadion worden BVO's geacht hard op te treden, maar buiten het stadion (bijvoorbeeld corteo's) komt het regelmatig voor dat vuurwerk gedoogd wordt om escalatie te voorkomen. Hoewel de respondenten de de-escalerende houding van de politie begrijpen, werkt dit niet in het beeld naar buiten. Ook zien respondenten verschillen in de de-escalerende aanpak van de politie tussen de regio's.

Om tot een sluitende aanpak te komen moet de zerotolerance aanpak gehandhaafd worden. Ook zou betere communicatie richting de supporters helpen. De boodschap dat vuurwerk gevaarlijk en onwenselijk is dringt moeilijk/niet door bij supporters en spelers, omdat zij het veelal tot het voetbal vinden horen en als sfeerverhogend ervaren. Daarnaast is volgens de respondenten meer wederzijds begrip nodig. Wanneer de partijen in de vierhoek eerlijk tegen elkaar zijn en niet gelijk een schuldige aan willen wijzen bij een incident, kan men beter samen optreden. Ook zou zeer hard optreden kunnen helpen door de som van de boete behoorlijk te verhogen, maar het is volgens de respondenten de vraag of dit wenselijk is.

3.3.3 Racisme

De respondenten zien racisme als een maatschappelijk probleem, maar in mindere mate als een voetbalprobleem. Ook relativeert een respondent de normen die aan de racisme aanpak gesteld worden – zo is het probleem kleiner dan het vroeger was, maar is men er in de maatschappij gevoeliger geworden. Mede daarom komt volgens de respondenten racisme niet massaal voor in het voetbal.

Wat wel sterk speelt en alle respondenten herkennen is dat de normen van supporters anders zijn dan die van de maatschappij en degenen die dit probleem herkennen. Oftewel, supporters zien bepaalde uitingen niet per se als racistisch (of antisemitisch). Een respondent merkt op dat het niet smaakvol is, maar dat supporters het meestal ludiek bedoelen.

De aanpak van racisme wordt als moeilijk ervaren, omdat men bij incidenten niet een half stadion kan beboeten of straffen (zoals bij spreekkoren). Om het probleem aan te pakken moet volgens de respondenten de aandacht gaan naar bewustwording, in mindere mate naar straffen. Zo bestaat bij één van de BVO's een traject om antisemitische uitingen tegen te gaan, waarin men organiseert dat deze supporters met nabestaanden van oorlogsslachtoffers spreken. Daarnaast blijkt dat straffen erg moeilijk is, omdat het vaak ontbreekt aan duidelijk bewijs. Indien er wel bewijs is, wordt er ingegrepen.

3.3.4 Safety

De respondenten geven aan dat de veiligheidseisen duidelijk zijn, maar dat de veiligheid per stadion toch erg kan verschillen. Voor alle respondenten geldt dat er meer aandacht is gekomen voor constructieve veiligheid sinds het

instorten van het dak van AZ. Ook vinden zij dat de BVO's als organisatie verantwoordelijk zijn voor de veiligheid in het stadion, maar geven aan dat andere organisaties ook een verantwoordelijkheid hebben (bijvoorbeeld gemeente en brandweer bij toezicht). Jaarlijks vindt er een controle plaats en wordt de veiligheidsverklaring ondertekend. Het is regioafhankelijk hoe goed het toezicht plaatsvindt. De beleving is volgens enkele BVO's dat de veiligheidsverklaring niet heel serieus wordt genomen door de gemeente. Dit geldt niet voor alle BVO's. Men denkt daarnaast dat een controle door een derde partij (zoals in het Verenigd Koninkrijk) beter zou werken dan dit bij de gemeente beleggen die de benodigde expertise soms niet heeft.

Waar voor enkele BVO's geldt dat het contact met de brandweer gering tot niet bestaand is, is dit voor andere BVO's erg goed. Enkele respondenten zijn positief over de samenwerking met de brandweer die verbeterpunten vindt en oppakt. Andere melden dat de brandweer niet langskomt, ook niet bij het oefenen van calamiteitenplannen.

Ontruiming wordt door alle BVO's minstens één keer per jaar geoefend. Enkele respondenten zien meer waarde in het mono en kleinschalig oefenen dan multidisciplinair en grootschalig oefenen. Dit komt doordat de rol van de organisatie minder ter sprake komt en vooral vanuit de driehoekspartijen wordt gekeken. De rol van de BVO wordt al snel ondersteunend in het geval van terreurdreiging. Anderen hebben juist behoefte aan multidisciplinair oefenen aangezien dit lang niet is voorgekomen en men elkaar al moet kennen in geval van een incident. Het organiseren van een multidisciplinaire oefening blijkt wel moeilijker vanwege de samenwerking met verschillende partijen. Een respondent noemt een tabletop oefening als goed alternatief.

Het dicht blijven van nooddeuren herkennen enkele respondenten. Hierbij geldt dat security boven safety kan gaan. Wel geeft men aan dat als de nooddeuren gesloten zijn een steward altijd bij de deur aanwezig is om deze te kunnen openen.

3.3.5 Extra

Een van de respondenten benoemt dat de verschillende BVO's, met name in de Keuken Kampioen Divisie, de rol van VC bij één persoon belegd hebben. Deze rol wordt soms zelfs ingevuld door een vrijwilliger. Hierdoor worden niet alle werkzaamheden volledig uitgevoerd. Ook wordt het hoge verloop van VC's herkend, waardoor kennis en netwerken snel verdwijnen. Het belang van minimaal twee VC's die opgeleid zijn en in vaste dienst werken, wordt daarom als wenselijk gezien.

3.4 Openbaar Ministerie (OM)

Bevindingen:

1. Het OM heeft niet volledig in beeld wie tot de notoire ordeverstoorders horen, omdat deze personen meestal niet in het strafrechtelijke proces terecht komen.
2. Er wordt, in samenwerking met partners, vaker ingezet op preventief handelen door een gedragscommissie in te zetten waar casussen worden besproken.
3. Vuurwerk is vaker een probleem aan het worden buiten het stadion. Het is volgens de respondenten echter de vraag in hoeverre het haalbaar is om tot een sluitende aanpak te komen.
4. Vanwege verschillende oorzaken is het moeilijk om goed zicht te krijgen op racisme in het voetbalstadion.
5. Het is belangrijk om zowel in te zetten op preventieve maatregelen als opsporingsmiddelen bij de aanpak van racisme.

3.4.1 PGA

Het OM wordt op verschillende momenten meegenomen in de informatie over notoire ordeverstoorders van BVO's en de politie. Desondanks is het beeld bij het OM niet volledig. Dit wordt veroorzaakt doordat ordeverstoorders meestal niet in het strafrechtelijke proces terecht komen. Voor een strafrechtelijk proces zijn concrete strafbare feiten nodig. Er is vaak onvoldoende bewijs om personen op te pakken, veelal vanwege de slechte kwaliteit en kwantiteit van camera's. Daarnaast melden getuigen zich zelf niet snel aan, inclusief de stewards. Zij hebben een ander belang dan een beveiligingsorganisatie omdat de stewards uit de gemeenschap van de supporters komen of angst hebben als een verklipper gezien te worden.

Om te komen tot een betere aanpak in de PGA wordt benoemd dat verschillende regio's naar een gedragscommissie gaan waar casussen worden besproken. Het doel hiervan is om eerder in te grijpen, voordat de personen afglijden naar zwaardere categorieën. De criteria om in aanmerking te komen voor de PGA liggen erg hoog en personen krijgen daardoor vaak weinig aandacht. Door middel van een gedragscommissie waar casussen worden besproken krijgen alle partijen beter in beeld om wie het gaat. Hierdoor kan preventiever gehandeld worden.

3.4.2 Vuurwerk

De respondenten zien een onderscheid tussen vuurwerk binnen het stadion en vuurwerk buiten het stadion. In het stadion komt het weinig voor. Indien het wel voorkomt is het moeilijk om bewijslast op te voeren, aangezien het vaak niet te herleiden valt waar het vandaan komt of dat blijkt dat het type vuurwerk legaal is, aldus één van de respondenten. Mochten de BVO's wel bewijslast hebben, dan wordt er een stadionverbod opgelegd. Buiten het stadion komt vuurwerk steeds vaker voor, bijvoorbeeld tijdens corteo's of uitwaaimomenten. Hier ligt de verantwoordelijkheid primair bij de politie. Bij vuurwerk buiten het stadion handelt de politie veelal de-escalerend.

Volgens de respondenten zien supporters het probleem van vuurwerk vaak niet. Om de aanpak van vuurwerk sluitend te maken (met name buiten het stadion), zou extra capaciteit en prioriteit bij politie nodig zijn. Het is echter de vraag in hoeverre dit haalbaar is. Daarnaast is het vraag of het wenselijk is om altijd streng op vuurwerk te handhaven. Volledige controle is namelijk niet haalbaar.

3.4.3 Racisme

Volgens de respondenten is het erg moeilijk om goed zicht te krijgen op racistische incidenten in het voetbalstadion. Zij ontvangen weinig signalen van racisme in voetbalstadions, terwijl berichten van media wel die

indruk creëren. Daar liggen volgens de respondenten enkele oorzaken aan ten grondslag, zoals de minimale hoeveelheid aangiftes, onvoldoende bewijslast en de massaliteit bij spreekkoren. Voor een strafrechtelijk proces is veel (verschillend) bewijsmateriaal nodig. Hiervoor worden verschillende middelen ingezet, waaronder camera's of zelfs 'spraakafzienaars' (liplezers). Ook willen getuigen geen meldingen doen, omdat ze bang zijn om herkend te worden en vervolgens problemen krijgen. De bewijslast is daarom lastig rond te krijgen, waardoor de kans zeer groot is dat een zaak geseponneerd wordt.

Voor de aanpak van racisme worden door de respondenten enkele mogelijkheden aangedragen, waarbij uit wordt gegaan van het principe 'preventief waar het kan, strafrechtelijk waar het moet'. Daarbij ligt de nadruk aan de ene kant op preventie. Zo kunnen alternatieve trajecten worden ingezet om racisme tegen te gaan, zoals een samenwerking met het Anne Frankhuis of het uitbrengen van een gezamenlijk beeld tegen racisme in het voetbal. Aan de andere kant moet er extra aandacht zijn voor de opsporing, zoals voldoende camera's hebben en mensen aansporen om te getuigen. Het OM heeft namelijk voldoende juridische bevoegdheden om tot vervolging over te gaan.

3.5 Veiligheidsregio's

Bevindingen:

1. De aanwezigheid van veiligheidsregio's verschilt sterk per regio, maar minstens één keer per jaar komt de veiligheidsregio langs voor een oefening of een controle.
2. De veiligheidsverklaring van de KNVB wordt als onvoldoende dekkend gezien voor de veiligheid van het stadion. Daarnaast zijn veiligheidsverklaringen momentopnames en is borgen van veiligheid een continu proces.
3. Aandachtspunten voor de veiligheid van het stadion zijn de botsende belangen tussen financiële gezondheid bij de aankoop van spelers tegenover de investering in veiligheid, en de professionaliteit van de stewardorganisatie.

3.5.1 Safety

Verschillende respondenten geven aan dat zij zich betrokken voelen bij de veiligheid in het stadion. Volgens de respondenten worden veiligheidsregio's minstens één keer per jaar meegenomen bij het oefenen van de calamiteitenplannen. De aanwezigheid van veiligheidsregio's verschilt echter wel sterk per regio. Waar enkele regio's aangeven meerdere keren per seizoen (o.a. bij hoog-risico wedstrijden) aanwezig te zijn, geldt dat anderen ongeveer één á twee keer per jaar aanwezig zijn voor een controle of om een oefening bij te wonen. Men constateert dat aanwezigheid op de clubs de afgelopen jaren is toegenomen.

De respondenten beoordelen de stadions als veilig, zeker in vergelijking met andere landen. De aandacht voor de constructieve veiligheid is de afgelopen tijd gegroeid. Er wordt meer getoetst, ondanks dat er grote financiële bijdragen moeten worden geleverd om een constructiebureau in te huren. Meestal gebeurt dit in overleg tussen de gemeente (als toezichthouder) en BVO (als primair verantwoordelijke). Toch constateert een enkele respondent dat het moeilijk is om op alles rondom veiligheid te controleren. Zo wordt de brandveiligheid in een stadion gecontroleerd, maar loopt men niet altijd alle aanrijdroutes na.

Ter beoordeling van de veiligheid in het stadion, maakt de veiligheidsregio gebruik van de veiligheidsverklaring. Meerdere deelnemers geven aan de KNVB-verklaring te summier te vinden. Ook vinden bepaalde factoren geen goede plek in deze verklaring (zoals constructieve veiligheid en brandveiligheid). De KNVB doet, volgens de respondenten, onvoldoende op dit vlak. Daarnaast zijn verklaringen enkel momentopnames. Een stadion is daarmee niet per definitie 'veilig' wanneer er gevoetbald wordt. De verklaring is een middel (en faciliteert gesprek), maar veiligheid waarborgen is een continu proces. Het wordt in die zin wel gebruikt om verbeterpunten aan te kaarten en vormt eerder het startpunt dan het eindpunt. Van een sterk lerend effect is ook sprake: als er eerder een incident is geweest in het stadion, hebben alle partijen daar meestal meer aandacht voor veiligheid.

Verbeterpunten worden ook verwerkt in het calamiteitenplan. Volgens de veiligheidsregio's worden zij over het algemeen geïnformeerd wanneer wijzigingen in het calamiteitenplan worden gemaakt. Ook worden veiligheidsregio's voorzien van de laatste versie.

Als aandachtspunten benoemen de respondenten twee zaken. Ten eerste moet in oog gehouden worden dat financiële druk niet zorgt voor compromissen op veiligheidsvlak, ook wanneer de BVO wel eigenaar is van het stadion. Verwacht wordt dat de spanning hierin zal toenemen gezien het duurder worden van spelers. Ten tweede wordt de stewardorganisatie(s) gezien als een ander zwak punt. De zorg is dan met name de efficiëntie en snelheid van ontruiming die moeilijk te oefenen blijft door het nabootsen van publiek. De professionaliteit van de stewardorganisatie wordt hierbij ook gezien als een groot aandachtspunt.

4. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk geeft het Auditteam de belangrijkste conclusies weer ten aanzien van de verschillende thema's. Per thema volgen aanbevelingen waarbij het Auditteam oproept om deze navolging te laten krijgen bij de vierhoekspartijen.

4.1 PGA

Conclusie 1:

Ondanks dat er momenteel nog geen sluitende aanpak voor probleemsupporters bestaat, is de PGA over de jaren heen wel sterk verbeterd.

Hoewel het momenteel nog te vroeg is om te spreken van een sluitende aanpak van probleemsupporters, vinden de verschillende respondenten dat er over de jaren heen een duidelijke positieve vooruitgang is geboekt. Vierhoekspartijen onderzoeken steeds vaker mogelijkheden om probleemsupporters preventief aan te pakken tegenover het gebruik van alleen repressieve maatregelen. Ook worden er nieuwe methodes ontwikkeld om probleemsupporters te categoriseren en daarop een aanpak te projecteren.

Ondanks de inzet van vierhoekspartijen om de PGA steeds verder sluitend te maken, is een belangrijk signaal van de respondenten dat het vrijwel onmogelijk is om de PGA volledig sluitend te krijgen. Als oorzaak worden hiervoor noemen zij tweetal punten. Ten eerste vinden zij dat er onvoldoende commitment en prioritering is bij de verschillende partijen. De financiële ruimte en capaciteit zou te beperkt zijn om informatie te verzamelen en maatwerk te kunnen leveren aan probleemsupporters. Ten tweede zien de respondenten dat de criteria om in aanmerking te komen voor het veiligheidshuis te zwaar zijn voor de vergrijpen van notoire ordeverstoorers. De problematiek van probleemsupporters zijn (nog) zelden zwaar genoeg om te leiden tot bespreking in het veiligheidshuis. Daarbij maken alternatieve straffen te weinig indruk op de probleemsupporters.

Conclusie 2:

Notoire ordeverstoorers zijn goed in beeld, de uitdaging zit hem in het in beeld krijgen van de nieuwe aanwas.

Er is een duidelijke verbetering te herkennen in het inwinnen van intelligence. Informatie over probleemsupporters komt primair vanuit de politie. De politie is echter afhankelijk van een goede informatiepositie van de TOOI of de SBG'er. Gezien de beperkte capaciteit binnen de politie op dit thema, zijn deze posities in de verschillende regio's niet overal goed geborgd. Hierdoor ontstaan er grote regionale verschillen. Mede daarom zetten BVO's zelf actief in op het inwinnen van intelligence, bijvoorbeeld door de inzet van de SLO'er. Voor de BVO's geldt dat de verankering van een goede SLO'er erg belangrijk is om informatie bij incidenten te ontvangen en vroegtijdig signalen op te pikken. De positie van de SLO'er varieert echter sterk per club, bij grotere clubs is deze rol beter ingebed dan bij de kleinere clubs. Met name bij BVO's in de Keuken Kampioen Divisie is deze rol ofwel niet ingevuld, vrijwillig of met een beperkt aantal uren. Vanwege de verbeteringen in het inwinnen van intelligence, zijn notoire orderverstoorers goed in beeld. Wij zien dat met name de grote uitdaging zit bij het in beeld krijgen van de nieuwe aanwas en de 'aanwaaiers' (de sporadische overtreders). Het gaat hierbij vooral om jonge personen die niet eerder in het strafrechtelijke proces terecht zijn gekomen en/ of niet in het sociaal maatschappelijke systeem bovendrijven, maar wel incidenteel bij incidenten betrokken zijn.

Aanbeveling 1: *Inventariseer hoe de criteria voor het veiligheidshuis beter kunnen aansluiten op de notoire ordeverstooters. Onderzoek daarbij of er binnen de vierhoek ruimte bestaat voor het inrichten van een 'PGA-light'. Denk hierbij aan de mogelijkheden om jongerenwerkers of een gedragscommissie vanuit de BVO in te schakelen.*

Aanbeveling 2: *Investeer in de kwaliteit en kwantiteit van de SLO'er om het inzicht te houden in wat er binnen de harde kern speelt. De BVO's moeten daarom, eventueel in overleg met de gemeente, zorgen voor betaalde vaste krachten die deze functie kunnen uitvoeren.*

Aanbeveling 3: *Er moet meer inzicht komen in de nieuwe aanwas bij BVO's. Op landelijk niveau moet daarom onderzoek gedaan worden naar hoe deze nieuwe aanwas in beeld gebracht kan worden in de verschillende driehoeken.*

4.2 Vuurwerk

Conclusie 3:

Ondanks dat de doelstellingen rondom vuurwerk breed gedragen worden, komt dit in de praktijk onvoldoende tot uiting.

Vuurwerk (zowel binnen als buiten het stadion) wordt nog steeds als een breed probleem in het voetbal ervaren door alle respondenten. Aan het gebruik van vuurwerk hangen verschillende gevaren voor de supporters en spelers – zoals gezondheidseffecten en brandgevaar – waardoor vuurwerk buiten het voetbal gehouden moet worden. Toch valt te concluderen dat niet alle respondenten de regels goed kennen of naleven. Zo zien wij dat niet alle partijen de regelgeving rondom de illegaliteit van vuurwerk kennen. Ook zien wij dat de afspraken die door de KNVB geïnitieerd zijn niet altijd worden nageleefd, denk daarbij aan het niet toestaan van vuurwerk bij (laatste) trainingen of het doen van uitingen via officiële communicatiekanalen. Dit bemoeilijkt de aanpak van vuurwerk. Ook zien wij dat er geen uniforme lijn vanuit de burgemeesters wordt gehanteerd. Waar één gemeente of regio zeer streng handhaaft bij vuurwerk buiten het stadion, handelt een andere regio (in een vergelijkbare situatie) de-escalerend. Dit is ook zichtbaar in de context van de huidige besluiten met betrekking tot het wel/niet handhaven van Covid-maatregelen bij kampioensvieringen. Hier zijn vanzelfsprekend verzachtende omstandigheden bij te benoemen, maar het werkt een eenduidig beeld tegen. Ook werkt het in de hand dat supporters, die vuurwerk in veel gevallen niet als een probleem zien, tweeslachtig behandeld worden door in de ene gemeente een boete of stadionverbod te krijgen en in andere gemeenten ruimte voor corteo's bestaat. Omdat supporters vuurwerk verbinden aan een voetbalcultuur, is het de vraag in hoeverre een vuurwerkverbod op korte termijn haalbaar is, omdat cultuurverandering complex is.

Conclusie 4:

Er bestaat een groot verschil in de aanpak van vuurwerk binnen het stadion en vuurwerk buiten het stadion.

Binnen het stadion hanteren de BVO's een zerotolerance beleid bij vuurwerk: vuurwerk is nooit toegestaan. Indien vuurwerk toch wordt afgestoken volgt een boete of stadionverbod. Om supporters tegemoet te komen zoeken BVO's naar alternatieven, bijvoorbeeld door zelf vuurwerkshows te organiseren. De verschillende partijen zijn in grote mate tevreden over de wijze waarop BVO's vuurwerk buiten het stadion houden. Daarentegen zien wij dat het zwaartepunt van vuurwerk de afgelopen jaren is verplaatst naar buiten het stadion. Deze trend is het afgelopen seizoen, toen publiek niet was toegestaan, toegenomen.

Bij vuurwerkincidenten buiten het stadion (denk aan corteo's of uitwaaimomenten) ligt de primaire verantwoordelijkheid voor handhaving bij de politie en gemeenten. Zij maken een afweging hoe er wordt opgetreden, met harde hand of de-escalerend. Vaak wordt gekozen voor een de-escalerende houding, hetgeen niet helpt om een duidelijke boodschap over te brengen. Ook voor BVO's geldt dat, ondanks dat zij soms begrip

tonen voor deze keuze, het niet in lijn vinden staan met de wijze waarop naar hen gekeken wordt bij vuurwerkincidenten. Waar BVO's worden gestraft indien vuurwerkincidenten zich voordoen in het stadion, worden de regels buiten het stadion in veel gevallen niet gevolgd. Hier wordt een duidelijke discrepantie herkend.

Aanbeveling 4: In eerste instantie moeten partijen die zich verbonden hebben aan het programma 'Samen sterk tegen vuurwerk' de daad bij het woord voegen en gezamenlijk optreden tegen vuurwerk. De richtlijnen moeten nagekomen worden om vuurwerk in en buiten de stadions tegen te gaan en zo een eenduidige aanpak te hanteren ter bevordering van de duidelijkheid naar alle betrokkenen.

4.3 Racisme

Conclusie 5:

Vrijwel geen enkele respondent ziet racistische incidenten bij de BVO waar zij betrokken bij zijn.

Alle respondenten zijn bekend met de richtlijnen over racisme. De respondenten geven aan dat er nauwelijks incidenten zijn geregistreerd en nagenoeg geen aanhoudingen of vervolgingen zijn geweest. Dit terwijl de berichten van media een andere indruk creëren. Uit de gesprekken is gebleken dat er een drietal oorzaken ten grondslag (kunnen) liggen aan het probleem om zicht te krijgen op racisme in het voetbal. Ten eerste ontbreekt het aan 'harde' cijfers. Er worden nauwelijks meldingen gedaan van racistische incidenten. Onder de supporters bestaat de norm dat zij elkaar niet verklikken. Ook vanuit de stewardorganisatie worden weinig meldingen gedaan. Mogelijk pikken stewards geen geluiden op, ook kunnen zij tot dezelfde gemeenschap behoren en bang zijn voor vergeldingsreacties. Ten tweede vinden racistische spreekkoren plaats door grote groepen tegelijkertijd. Het is in de praktijk niet mogelijk om (bijvoorbeeld) een volledig vak van het stadion individueel te straffen voor deze uitingen. Tot slot speelt dat supporters racistische spreekkoren niet als racistisch ervaren, maar eerder als 'ludiek'. Hierdoor ontstaat niet alleen een groot verschil tussen de supporters en de maatschappelijke context waarin dit vaak wel als racistisch wordt bestempeld, maar dit geeft veel respondenten ook de indruk dat racisme geen probleem in het voetbal is.

Conclusie 6:

Het blijkt in de praktijk zeer moeilijk om strafbare feiten rondom racisme vast te leggen en effectief strafrechtelijk te vervolgen

Met de vorige conclusie hangt samen dat het Openbaar Ministerie vaak over te weinig bewijsmateriaal beschikt om strafbare feiten rondom racisme effectief strafrechtelijk te vervolgen. Voor een strafrechtelijk proces is zeer veel (verschillend) bewijsmateriaal nodig, denk aan kwalitatief goede beelden, opnames en ooggetuigen. Dit is echter vaak niet beschikbaar, omdat de beelden kwalitatief verschillen en vaak zonder geluid zijn, waardoor verdachten niet goed vervolgd kunnen worden. Zoals ook bij conclusie 5 vermeld is, zijn mensen vaak ook niet happig om te getuigen (zowel supporters als stewards) vanwege het niet willen of het niet durven.

Conclusie 7:

Er dreigt een onacceptabele tweedeling te ontstaan tussen groepen, waarbij de bewijslast bij slachtoffers van racisme ligt.

Een effectieve aanpak van racisme zal niet slagen, voordat alle partijen een gezamenlijk beeld delen over de omvang van het probleem. Hierdoor ontstaat een mogelijke tweedeling waarbij de ene groep het probleem veroorzaakt, maar niet ziet of wil zien wat het gevolg is van racistische uitingen en een andere groep die de uitingen als racistisch ervaart, maar niet voldoende gehoord wordt, omdat (onafhankelijke) bewijsvoering ontbreekt. Hierdoor ligt de bewijslast bij de groep die nadelen ervaart van racisme, wat een onwenselijke en oneerlijke situatie creëert. Bijvoorbeeld doordat de ploeg die racisme ervaart bij het van het veld stappen gestraft kan worden. Dit is onacceptabel en moet veranderen.

Aanbeveling 5: *Om tot een effectieve aanpak te komen van racisme moeten ploegen die racistisch bejegend worden, beter beschermd worden door makkelijker zonder strafbaarstelling van het veld te mogen stappen en clubs waarvan de supporters racistische spreekwoorden aanheffen sneller te straffen.*

Aanbeveling 6: *Omdat er nog altijd geen gedragen beeld is van de mate van racisme, kan het zinvol zijn om een inventarisatie te maken van en bij wedstrijden hoe vaak er racistische uitingen gedaan worden. Dat betekent dat een langlopend onderzoek uitgevoerd moet worden naar de hoeveelheid spreekwoorden, spandoeken en individuele uitingen in stadions. In combinatie met de meldingen die in de DiscriminatieMelder app gedaan worden en de inzet van slimme camera's kan dan een beeld verkregen worden van hoe wijdverbreid racistische uitingen zijn.*

Aanbeveling 7: *Om racistische uitingen veroordeeld te krijgen, moet er meer geïnvesteerd worden in de meldingsbereidheid van getuigen en de mogelijkheden die stewards kunnen bieden om te getuigen. Daarnaast moeten supporters meer bewustzijn krijgen dat racistische en discriminerende spreekwoorden strafbaar zijn.*

4.4 Safety

Conclusie 8:

De mate van betrokkenheid van veiligheidsregio's bij safety in stadions verschilt sterk per regio.

Er bestaan grote verschillen in de aanwezigheid van veiligheidsregio's bij stadions per regio. Ondanks dat bijna alle veiligheidsregio's zich betrokken voelen bij de veiligheid in het stadion, zien BVO's dit niet allemaal zo. Verschillende veiligheidsregio's komen meerdere keren per jaar over de vloer bij de BVO ten behoeve van de veiligheidsverklaring, het calamiteitenplan, controles en/ of oefeningen. Anderen BVO's constateren dat 'hun' veiligheidsregio maar één keer per jaar langskomt ter controle van het stadion. Opvallend is dat de mate van samenwerking met de veiligheidsregio terug te zien is in de beoordeling van de BVO's over kwaliteit en noodzaak van de veiligheidsverklaringen. Ondanks dat BVO's vinden dat de veiligheidsverklaring de afgelopen jaren is verbeterd, is de beoordeling niet voor alle regio's hetzelfde. De regio's waar de betrokkenheid van de veiligheidsregio groter is, wordt ook gesproken over een groter belang van een goede veiligheidsverklaring. Sommige betrokkenen beamen ook dat de veiligheidsverklaring een goed middel is om als vierhoek te overleggen over de huidige staat van veiligheid van een stadion.

Conclusie 9:

Het instorten van het dak van AZ heeft de aandacht voor de constructieve veiligheid in het stadion vergroot.

Het instorten van het dak bij AZ heeft duidelijke sporen achtergelaten in de noodzaak van de constructieve veiligheid van het stadion. Alle partijen geven aan meer aandacht te zijn gaan besteden aan dit veiligheidsaspect sinds de situatie bij AZ. Volgens de respondenten is dit terug te zien in de veiligheidsverklaringen en calamiteitenplannen. De veiligheidsverklaring is aangepast naar aanleiding van het instorten van het dak van AZ. Ook vanuit het ministerie is aangejaagd om de constructieve veiligheid te verbeteren. Additionele inspecties – door externe partijen – vinden plaats om de constructieve veiligheid van het stadion te beoordelen. Dit is niet meer alleen een inspectie van de gemeente, ondanks dat dit betekent dat er extra financiële middelen nodig zijn. Daarnaast is in de calamiteitenplannen aandacht voor de constructie door instortingsgevaar als mogelijk scenario

te benoemen. Toch blijven veel BVO's instortingsgevaar als een minder belangrijk risico te zien ten opzichte van (gedeeltelijke of volledige) ontruiming van het stadion.

Conclusie 10:

Er wordt op dit moment nog onvoldoende multidisciplinair geoefend

Verschillende respondenten geven aan dat calamiteitenplannen (buiten het coronajaar om) jaarlijks worden geoefend. De oefeningen richten zich hoofdzakelijk op ontruiming en zijn primair onder toezicht van de BVO. Wel constateren de BVO's dat er momenteel onvoldoende multidisciplinair wordt geoefend. Dat er geen multidisciplinaire en grootschalige oefeningen – met aanwezigheid van meerdere partijen- plaatsvinden valt niet alleen te relateren aan het coronajaar. Deze oefening blijken lastig te organiseren omdat er commitment nodig is van alle partijen. Toch vinden veel partijen deze wijze van oefenen belangrijk.

Conclusie 11:

Security wordt soms belangrijker gevonden dan safety

Er zijn respondenten die aangeven dat security belangrijker is dan safety. De reden dat nooddeuren gesloten zijn (hoewel vaak bemand door stewards) is hier een verklaring voor, zodat er geen mensen illegaal naar binnen kunnen komen. Ondanks dat dit een redenering is die wij kunnen volgen, is het niet de bedoeling dat nooddeuren dicht zijn. Ook het bemensen met stewards is suboptimaal, omdat die in geval van nood niet altijd op de juiste plek staan.

Aanbeveling 8: In vierhoeken waar veiligheidsregio's nog niet of nauwelijks betrokken zijn, moeten zij meer en betrokken worden. Wij stellen daarom voor dat er veiligheidsregio's intensiever betrokken moeten worden bij de veiligheidsverklaring, zowel in de voorbereiding als de doorontwikkeling. Op die manier kan safety als onderwerp meer tot een beginpunt worden gemaakt in plaats van eindpunt. Zo kunnen calamiteiten beter geoefend worden en wordt de veiligheidsverklaring meer een levend document.

Aanbeveling 9: Security is even belangrijk als safety. Daarom raden wij ten sterkste aan dat de situatie rond nooddeuren bij alle stadions doorgelicht wordt met hulp van veiligheidsregio's. Hierbij zullen stadions hun nooddeuren van binnen uit te openen moeten maken voor iedereen. Het staat vrij om hier stewards bij te positioneren om een deur tijdens wedstrijden te bewaken, zolang de stewards maar niet nodig zijn om de deuren te openen in geval van nood.



Berenschot

Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 350 medewerkers wereldwijd. Al 80 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke sector en het bedrijfsleven met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbare constructies. Door ons brede werkterrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor uiteenlopende opdrachten. En zijn we in staat om met multidisciplinaire teams alle aspecten

Berenschot B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl

[in/berenschot](https://www.linkedin.com/company/berenschot)