



Van routine naar maatwerk

Aanbevelingen voor een risicogestuurde voorbereiding op wedstrijden in het betaald voetbal

In opdracht van
Het Auditteam Voetbal en Veiligheid

Onderzoeksteam en rapportage
Marco Meesters
Evelien Verberne

© Rotterdam, maart 2016

Inleiding

In de voorbereiding op wedstrijden in het betaald voetbal bepaalt de gemeente, in overleg met BVO, de politie en het OM, welke maatregelen nodig zijn om de wedstrijd goed te laten verlopen. Tijdens de voorbereiding worden de risico's van de wedstrijd in kaart gebracht en vervolgens worden bijpassende maatregelen bepaald. Dit proces van risicoanalyse dient om een balans te vinden tussen een aantal doelen, namelijk het zoveel mogelijk;

- voorkomen van incidenten door passende maatregelen te nemen om risico's te beheersen (veilig);
- voorkomen van onnodige beperkingen voor supporters om een voetbalwedstrijd te bezoeken (toegankelijk en gastvrij);
- voorkomen van onnodig hoge kosten van wedstrijden (bijvoorbeeld van politie-inzet) door een proportionele set aan maatregelen in te zetten (efficiëntie);

Om het proces te stroomlijnen en te vereenvoudigen is met ingang van het seizoen 2003-2004 een nieuw systeem van categorisering van (risico)wedstrijden ingevoerd. In dat systeem krijgt elke wedstrijd een label: A, B of C. Dit label zegt iets over de mate van risico's van de wedstrijd. Een A-wedstrijd kent een laag risico, een B-wedstrijd enig risico en een C-wedstrijd een hoog risico.¹ Op basis van de classificatie wordt bepaald welke maatregelen worden genomen, bijvoorbeeld met betrekking tot de wijze van vervoer, de wijze van kaartverkoop en het wel of niet verkopen van alcohol.

In de afgelopen jaren kwam het Auditteam in diverse onderzoeken tegen dat de wijze van risico's inschatten en maatregelen inzetten op lang niet alle plekken goed functioneert. We zien op diverse plaatsen een gebrek aan maatwerk en flexibiliteit. We krijgen ook sterk de indruk dat het huidige systeem van risicoclassificatie eerder bijdraagt aan deze knelpunten dan dat het helpt bij een goed proces van risicoanalyse. In paragraaf 3 leggen wij uit wat wij hieronder verstaan.

Dit was voor het Auditteam reden om een analyse te maken van de werking van het proces van risicoanalyse en de rol van het systeem van risicoclassificatie in dat proces. Doel van de analyse is om te komen tot aanbevelingen voor verbetering van het proces en het bijpassende systeem van risicoclassificatie door:

- het doorbreken van de routine, en
- meer mogelijkheden te creëren voor een meer risicogestuurde aanpak (het inzetten van specifieke maatregelen voor specifieke risico's) en het toepassen van maatwerk.

Om het huidige proces van risicoanalyse en de werking van de A, B, C classificatie in de praktijk in beeld te brengen, hebben wij de literatuur met betrekking tot dit onderwerp bekeken. We hebben hiervoor vooral het rapport Raak geschoten? van Bureau Beke benut. Daarnaast hebben we gesprekken gevoerd met een aantal gemeenteambtenaren en de KNVB en hebben we een werksessie georganiseerd met een aantal betrokken partijen. Wij willen graag iedereen bedanken die ons heeft geholpen bij het tot stand komen van deze analyse en notitie.

Deze notitie geeft de uitkomsten van de analyse weer. In paragraaf 2 beschrijven we de knelpunten die we hebben geconstateerd. In paragraaf 3 beschrijven we vervolgens hoe het proces van

¹ Beleidskader bestrijding voetbalvandalisme en voetbalgeweld 2003.

risicoanalyse er idealiter uit moet zien, en constateren we dat het huidige systeem van risicoclassificatie hier niet goed bij past. In paragraaf 4 introduceren we een alternatief instrument voor de risicoanalyse. In paragraaf 5 geven we adviezen over hoe het proces van risicoanalyse te verbeteren.

Knelpunten in de risicoanalyse en risicoclassificatie

Het Auditteam ziet een aantal knelpunten in het huidige proces van risicoanalyse en het systeem van risicoclassificatie. Wij zien dat in een deel van de gemeenten het proces van risicoanalyse sterk geroutineerd wordt uitgevoerd. Er wordt lang niet altijd een specifieke risicoanalyse van de wedstrijd gemaakt. Dit heeft in sommige gevallen ook te maken met het moment waarop de risicoclassificatie bekend moet zijn (minimaal zes weken vóór de wedstrijd moet het vooroverleg plaatsvinden). Vaak wordt teruggekeken op hoe de wedstrijd de vorige seizoenen werd gedaan en worden de maatregelen gekopieerd. Daarnaast wordt de risicoanalyse soms erg gestuurd door (slechte) ervaringen met de tegenstander in het verleden, de reputatie van de aanhang, etc. en niet op basis van actuele en feitelijke informatie. Of er is een standaard pakket aan maatregelen dat bij elke wedstrijd wordt ingezet. Het huidige systeem van risicoclassificatie draagt hier eerder aan bij dan dat het de routine doorbreekt. Een wedstrijd die in voorgaande seizoenen als B werd gekwalificeerd, wordt bijvoorbeeld wederom een B-wedstrijd, zonder dat bewust is gekeken naar de specifieke risico's rond die individuele wedstrijd.

Daarnaast zien we regelmatig een gebrek aan maatwerk. Het ontbreken van een specifieke risicoanalyse maakt het onmogelijk om specifieke maatregelen in te zetten. Ook dit knelpunt wordt door het systeem van risicoclassificatie eerder bevorderd dan tegengegaan. De A, B, C-classificatie biedt te weinig mogelijkheden voor maatwerk. Aan de classificatie zijn standaard pakketten van maatregelen gekoppeld. Een A classificatie betekent dan vaak geen maatregelen en een C classificatie betekent veel maatregelen. Daarom kiezen partijen er soms voor (vrijwel) alle wedstrijden als een B wedstrijd te classificeren. Binnen die classificatie ervaren zij de meeste mogelijkheden om maatwerk toe te passen in het opleggen van maatregelen. Daarnaast kiezen partijen er soms voor dit maatwerk in B-wedstrijden te classificeren als B- of B+.² Dit leidt tot verschillen in invulling tussen gemeenten en onduidelijkheid over wat de classificatie betekent (er is geen eenheid van begrip), zowel voor supporters als voor BVO's en gemeenten. Daarnaast hoort bij bijvoorbeeld B- en B+ inmiddels ook een 'standaard' pakket aan maatregelen en een routinematige aanpak.

Deze knelpunten leiden ertoe dat de risicoanalyse niet bijdraagt aan het bereiken van de genoemde doelstellingen. Als een specifieke risicoanalyse voor een wedstrijd ontbreekt, is de kans groot dat er meer maatregelen worden ingezet dan strikt noodzakelijk. Dat zorgt er niet alleen voor dat er hogere kosten worden gemaakt dan noodzakelijk (de efficiëntie-doelstelling), maar ook dat de doelstellingen van gastvrij en toegankelijk voetbal niet worden bereikt. Er worden immers onnodig veel beperkingen opgelegd aan de supporters om een wedstrijd te bezoeken. We zien in de praktijk dat zowel de uit- als de thuis supporters daar last van ondervinden. Met name de invloed van de combimaatregel – en de gevolgen daarvan voor reistijd en vrijheid van supporters – wordt in dit

² Zie ook: "Raak geschoten, Een onderzoek naar de werking van maatregelen tegen geweld en overlast rondom het betaald voetbal", Bureau Beke 2014.

kader door professionals genoemd.³ Daarnaast zien we ook dat een aantal BVO's hier bovengemiddeld last van heeft. Het gaat om BVO's die bekend staan als dat ze een lastige aanhang hebben, al blijkt dat niet altijd uit de recente ervaringen. Het gevaar is groot dat één incident een lange nasleep heeft, doordat nog jaren later strenge maatregelen worden opgelegd.

Andere functies van de risicoclassificatie

Het is belangrijk om te realiseren dat de A, B, C- classificatie ook voor andere doeleinden wordt gebruikt. We noemen drie voorbeelden:

1. De veiligheidsverklaring die BVO's naar de KNVB moeten sturen om een licentie te krijgen. In die veiligheidsverklaring moet de BVO aangeven hoeveel stewards de BVO inzet bij A, B en C wedstrijden en de politie moet aangeven wat de politie-inzet is bij A, B en C wedstrijden.
2. Het Kader voor beleid: voetbal en veiligheid⁴. Dit beleidskader benoemt het verhogen van het aantal A-wedstrijden als doelstelling van het beleid.
3. De jaarrapportages van het CIV. In die jaarrapportages wordt het aantal A, B en C wedstrijden gebruikt om iets te zeggen over het aantal beperkende maatregelen wat wordt ingezet bij voetbalwedstrijden.

Bovenstaande voorbeelden laten zien dat de risicoclassificatie door landelijke partijen wordt gebruikt om grip te krijgen op de veiligheidsorganisatie van de BVO, de politie en de maatregelen die worden ingezet bij wedstrijden. De KNVB wil zicht krijgen op de omvang van de veiligheidsorganisatie van BVO's en het beleidskader en de jaarrapportages van het CIV willen bijdragen aan het realiseren van toegankelijk, gastvrij en veilig voetbal door te stimuleren dat er zoveel mogelijk wedstrijden een A-classificatie krijgen. Echter, de knelpunten in de praktijk, zoals in de voorgaande paragraaf beschreven, maken dat deze doelen niet gehaald worden. In de audits en onderzoeken zien we gemeenten waarin alle wedstrijden als B worden geclassificeerd, terwijl er wel degelijk sprake is van maatwerk en zo min mogelijk beperkende maatregelen. En we zien subcategorieën, waardoor de aantallen stewards en ander veiligheidspersoneel en de inzet van de politie in de veiligheidsverklaring anders zijn dan in de praktijk.

Een andere manier waarop de A, B, C-classificatie wordt gebruikt is voor de planning van de inzet van personeel. Zo benut de politie de classificatie aan het begin van het seizoen om voor het hele jaar een planning van de benodigde inzet te maken. We hebben niet de indruk dat dit gebruik tot grote knelpunten leidt: het lijkt goed mogelijk om op een later moment de politie-inzet af te schalen als uit risicoanalyse blijkt dat het met minder toekan (waardoor verantwoorde risico's worden genomen⁵), of om extra politie-inzet te realiseren als blijkt dat dat nodig is.

Uitgangspunten voor risicogestuurd voorbereiden

Het Auditteam pleit op basis van eerdere onderzoeken en audits, de literatuurstudie en diverse gesprekken voor een meer risicogestuurde voorbereiding van voetbalwedstrijden. Ook in het

³ "Raak geschoten, Een onderzoek naar de werking van maatregelen tegen geweld en overlast rondom het betaald voetbal", Bureau Beke 2014.

⁴ Beleidsdocument uit 2011, opgesteld door het Ministerie van Veiligheid en Justitie in overleg met KNVB, gemeenten, politie en OM.

⁵ Voetballen tijdens de politieacties, Een onderzoek naar lessen. Auditteam Voetbal en Veiligheid, september 2015.

onderzoek “Raak geschoten?” van Bureau Beke wordt dit voorgesteld.⁶ Een risicogestuurde voorbereiding draagt bij aan het bereiken van het doel van veilig, toegankelijk en gastvrij voetbal en aan het beperken van de (politie-)inzet. In deze paragraaf benoemen wij een aantal uitgangspunten voor een meer risicogestuurde aanpak in de voorbereiding van voetbalwedstrijden. Deze uitgangspunten vormen de basis of randvoorwaarden van de voorbereiding. In de volgende paragraaf geven wij een praktisch handvat voor de risicogestuurde aanpak: het knoppenmodel.

Start met een schone lei

Tijdens de voorbereiding op een voetbalwedstrijd is het belangrijk dat de betrokken partijen met een zo open mogelijke blik naar deze wedstrijd en alle omstandigheden kijken. Om te voorkomen dat op basis van routine en vooroordelen besluiten worden genomen, moet elke voorbereiding min of meer met een schone lei worden gestart. Een voorbeeld hiervan is de bekerfinale tussen FC Groningen en PEC Zwolle in 2015. Deze wedstrijd was niet als A, B of C wedstrijd geclassificeerd. Maatregelen zijn genomen op basis van een inschatting van de risico's, er is (voor zo ver mogelijk) rekening gehouden met ieders belangen en de supporters zijn betrokken bij de voorbereiding. De wedstrijd verliep zonder noemenswaardige incidenten.

Risicoanalyse gemeente Venlo / VVV Venlo

Voorheen was er in Venlo sprake van een min of meer automatische classificering van alle wedstrijden als B-wedstrijd. Nu wordt van elke wedstrijd een uitgebreide risicoanalyse gemaakt, waarbij alle factoren die genoemd zijn in de beleidsnotitie de revue passeren. Door de deelname van alle partijen aan dit overleg wordt er een gezamenlijke conclusie getrokken ten aanzien van het risico van de betreffende wedstrijd. Na afloop wordt elke wedstrijd door het operationeel voetbaloverleg geëvalueerd, waarbij in gezamenlijk overleg wordt bekeken of de gekozen classificering en de daaraan gekoppelde maatregelen terecht zijn geweest.

Een ander voorbeeld vormen de wedstrijden in de eerste speelronde van de Eredivisie (in het weekend van 7 t/m 9 augustus 2015) die, ondanks politieacties, toch doorging. Uit een onderzoek van het Auditteam Voetbal en Veiligheid⁷ blijkt dat de voorbereiding van de wedstrijden, inclusief de beslissing om deze door te laten gaan, anders verlopen dan normaal. De omstandigheden, (politie inzetten was niet mogelijk, de wedstrijden werden door vakantie door andere personen voorbereid dan gebruikelijk, etc.) zorgden ervoor dat met een frisse blik naar het spelen van de voetbalwedstrijd en de daarmee gepaard gaande risico's gekeken is. De besluitvorming verliep niet op basis van routine, maar op basis van een gedegen risicoanalyse. De indeling in A-, B- en C-wedstrijden werkt deze routine volgens respondenten in de hand. Zij pleiten daarom voor een systeem waarin elke wedstrijd als uitgangspunt geen beperkingen kent en op basis van een risicoanalyse opgeplust wordt met maatregelen die aansluiten op gesignaleerde risico's.

Risicotaxatie-instrument gemeente Enschede / FC Twente

In Enschede is een risicotaxatie-instrument ontwikkeld om wedstrijden zo objectief mogelijk in te schalen. De betrokken partijen scoren onafhankelijk van elkaar elk onderdeel (bv. historie en het

⁶ “Raak geschoten, Een onderzoek naar de werking van maatregelen tegen geweld en overlast rondom het betaald voetbal”, Bureau Beke 2014, p. 131.

⁷ Voetballen tijdens de politieacties, Een onderzoek naar lessen, Auditteam Voetbal en Veiligheid, september 2015.

belang van de wedstrijd). Hierdoor is de zienswijze van alle partijen verwerkt in het gezamenlijk oordeel dat tijdens het MDVO bepaald wordt. Na bespreking in het MDVO⁸ wordt de risicoclassificatie van wedstrijden in de driehoek vastgesteld en richting de bezoekende club gecommuniceerd. Op basis van actuele informatie voor de wedstrijd, zoals bijvoorbeeld de stand op de ranglijst, kan de risicoclassificatie van een wedstrijd nog worden aangepast.

Besprek en weeg de verschillende belangen

Rond een voetbalwedstrijd spelen verschillende belangen tussen de diverse betrokken partijen (BVO, politie en gemeente, OM) een rol. Ook de doelen 'toegankelijk, gastvrij en veilig' zijn deels tegengesteld. Dit vraagt dat continu afwegingen tussen de verschillende doelen en belangen worden gemaakt. Het is goed om deze belangen en eventuele tegenstellingen steeds open op tafel te hebben. Communicatie tussen de verschillende partijen is daarom erg belangrijk, bijvoorbeeld tijdens periodieke integrale veiligheidsoverleggen zoals bij Vitesse, NEC en Go Ahead Eagles. Dit geldt niet alleen voor de communicatie tussen deze partijen maar ook voor de communicatie tussen de partijen en hun evenknie uit de andere gemeente. Het is bijvoorbeeld belangrijk dat BVO's tijdens de voorbereiding hun verwachtingen maar ook hun belangen naar elkaar uitspreken en eventueel laten weten waar knelpunten zitten. Alleen op die manier kan tot een compromis worden gekomen. Communicatie tussen BVO's in de voorbereiding is een randvoorwaarde voor het komen tot echte samenwerking. Daarnaast is voetbal cyclisch: je komt elkaar als BVO om de zoveel tijd weer tegen. Ook communicatie en afstemming tussen gemeenteambtenaren is, zeker bij wedstrijden met wat hogere risico's, belangrijk.

Zet de gezamenlijke ambitie centraal

Tijdens de voorbereiding van een voetbalwedstrijd is het belangrijk dat de partijen een gezamenlijk beeld hebben van wat ze willen bereiken. Welke functie vervult het voetbal voor de gemeente? Welk type publiek willen we aantrekken? Hoe willen de partijen dat toeschouwers het bezoeken van de wedstrijd ervaren? Welke sfeer moet het wedstrijdbezoek hebben? Wanneer is sprake van een geslaagd verloop van de wedstrijddag? Wat is het doel van het nemen van risico beperkende maatregelen? De antwoorden op deze vragen vormen de ambitie van de partijen. Deze ambitie staat centraal in de voorbereiding. De ambitie bepaalt, samen met het risicoprofiel van een wedstrijd, welke set van maatregelen passend is.

Over het algemeen zal de ambitie voor elke wedstrijd dezelfde zijn. In 2015 is landelijk een ambitie bepaald voor het voetbal: toegankelijk, gastvrij en veilig. Het is aan de lokale partners om deze landelijke ambitie te vertalen naar de lokale situatie, aan de hand van bovengenoemde vragen. Voor sommige wedstrijden kan een specifieke ambitie worden bepaald. Denk aan de risicovolle C-wedstrijden en vooral de wedstrijden waarbij momenteel uitpubliek niet welkom is. Het zou mooi zijn als het de partijen lukt om een gezamenlijke ambitie te bepalen. Bijvoorbeeld: dit is wat we over drie of vijf jaar bereikt willen hebben? Als die ambitie is bepaald kan worden gekeken in welke stappen de partijen naar die ambitie toe kunnen werken.

Knoppenmodel gemeente Tilburg / Willem II

In het MDVO stellen de veiligheidspartners in Tilburg gezamenlijk een risicoclassificatie op. De

⁸ Multi Disciplinair Voetbal Overleg, overleg op operationeel/tactisch niveau tussen de gemeente, de BVO, Politie en het OM.

partijen gebruiken het knoppenmodel, wat door de gemeente Tilburg is ontwikkeld, om de risicoinschatting te vertalen in concrete maatregelen. Het knoppenmodel is een eenvoudig, maar effectief middel om in kaart te brengen wat de mogelijkheden zijn voor de veiligheidspartners om de aanwezige risico's per wedstrijd te beperken. Het model benoemt hiervoor meerdere onderwerpen waaraan "knoppen" zijn verbonden om risico's te beperken. De benoemde onderwerpen zijn: Kaartverkoop, vervoer, alcohol, bezoekende supporters, politie-inzet, beloning, veiligheid en overige maatregelen. De knoppen nemen de vorm van maatregelen die getroffen kunnen worden. Een knop van "politie-inzet" is bijvoorbeeld "soort". De vraag die continu wordt gesteld met het gebruik van het knoppenmodel is: Hoe kan je aan de knoppen draaien om het risico te beperken? De politie-inzet is niet gekoppeld aan de indeling in A, B of C, maar wordt gebaseerd op een inschatting van de risico's met behulp van het knoppenmodel.

Betrek supporters

Supporters hebben een belangrijke verantwoordelijkheid als het gaat om een goed verloop van de wedstrijd. Daarom is het belangrijk om, waar mogelijk, (vertegenwoordigers van) supporters te betrekken bij de voorbereiding op wedstrijden. Vraag supporters bijvoorbeeld om mee te denken over de risicoanalyse en de maatregelen die nodig zijn om die risico's te beheersen. Ook kunnen supporters zelf een bijdrage leveren aan maatregelen, bijvoorbeeld door zelfregulering en onderlinge sociale controle. De ervaringen in de organisatie van de wedstrijden zonder politie-inzet in de eerste speelronde van het seizoen 2015/16 laten zien dat dit zijn vruchten af kan werpen. In de voorbereiding op deze wedstrijden is vaak overleg gevoerd met supportersverenigingen (inclusief risicosupporters). Betrokkenen zijn hier positief over, en ook over het nakomen van de gemaakte afspraken⁹.

Een kanttekening die hierbij wel geplaatst moet worden is dat supportersverenigingen maar een deel van de supporters vertegenwoordigen. Met een klein deel is het erg lastig om afspraken te maken. Daarnaast is het voor vertegenwoordigers van supportersverenigingen lastig om voor de hele achterban te spreken en hebben ze geen middelen om iets af te dwingen. Echter, het feit dat op veel plekken BVO's tegenwoordig een supporterscoördinator hebben die namens de BVO contact houdt en goed in de supporters netwerken zit en het feit dat BVO's er steeds beter in slagen structureel overleg te voeren met vertegenwoordigers van verschillende supportersgeledingen biedt goede kansen om ze ook te betrekken bij de risicogestuurde voorbereiding van voetbalwedstrijden.

Randvoorwaarden

Naast bovengenoemde uitgangspunten is er een aantal andere zaken die goed geregeld moeten zijn om de kwaliteit van de voorbereiding te borgen. Een belangrijke randvoorwaarde is de *kennis en vaardigheden van portefeuillehouders van gemeenten*. In het proces van risicoclassificatie vervullen zij een spilfunctie. Het is van belang dat zij in staat zijn om een eigen afweging te maken in risico's en benodigde maatregelen en dat zij kritisch kunnen doorvragen op de inschattingen van de andere partijen. Daarnaast moeten zij in staat zijn om een goede positie in te nemen in het overleg met de partners.

⁹ Hier speelt mee dat ook de supporters er bij deze speelronde op gebrand waren om de wedstrijden door te laten gaan. Het kan zijn dat zij daardoor meer geneigd waren mee te werken dan bij reguliere wedstrijden.

Daarnaast is het voor een goede risicoinschatting belangrijk dat de partners een *goede informatiepositie en toegang tot informatie* te hebben. Dat vraagt delen van informatie en het benutten van eigen informatiekkanalen. Deze informatie, bijvoorbeeld over wat er speelt onder thuis- en uitsupporters, hoeveel uitsupporters er op de wedstrijd af komen en om wat voor soort supporters het gaat, vormt de basis voor het inschatten van bepaalde risico's.

Tot slot is een *goede procesinrichting* belangrijk om te komen gedegen risicogestuurde voorbereiding. Wij zien de volgende processtappen:

1. Per partner een eigen inschatting van de (mogelijke) risico's maken (elke deelnemer aan het overleg moet daarom een eigen, gedegen informatiepositie hebben).
2. Het multidisciplinair overleg, waarin de partners elkaar kritisch bevragen over de eigen inschatting van risico's. De partijen moeten durf hebben en elke keer tot een nieuwe en scherpe analyse komen.
3. Samen conclusies trekken op basis van de eigen risico inschattingen. Hierbij past de conclusie die ook in het onderzoek 'Voetballen tijdens de politieacties' werd getrokken: risico's moeten worden beheerst, maar kunnen niet worden uitgesloten. Het is daarom belangrijk om op basis van een gedegen risicoanalyse verantwoorde risico's te nemen.¹⁰
4. Volgen en beoordelen van ontwikkelingen en nieuwe informatie, en eventueel bijstellen van de risicoinschatting. Een uitdaging vormt de informatie die op een laat moment binnenkomt. Wij adviseren om met elkaar afspraken te maken over hoe die informatie wordt gedeeld en hoe gezamenlijk de afweging wordt gemaakt of de risicoinschatting nog wel actueel is.

Een alternatief model voor risicoanalyse

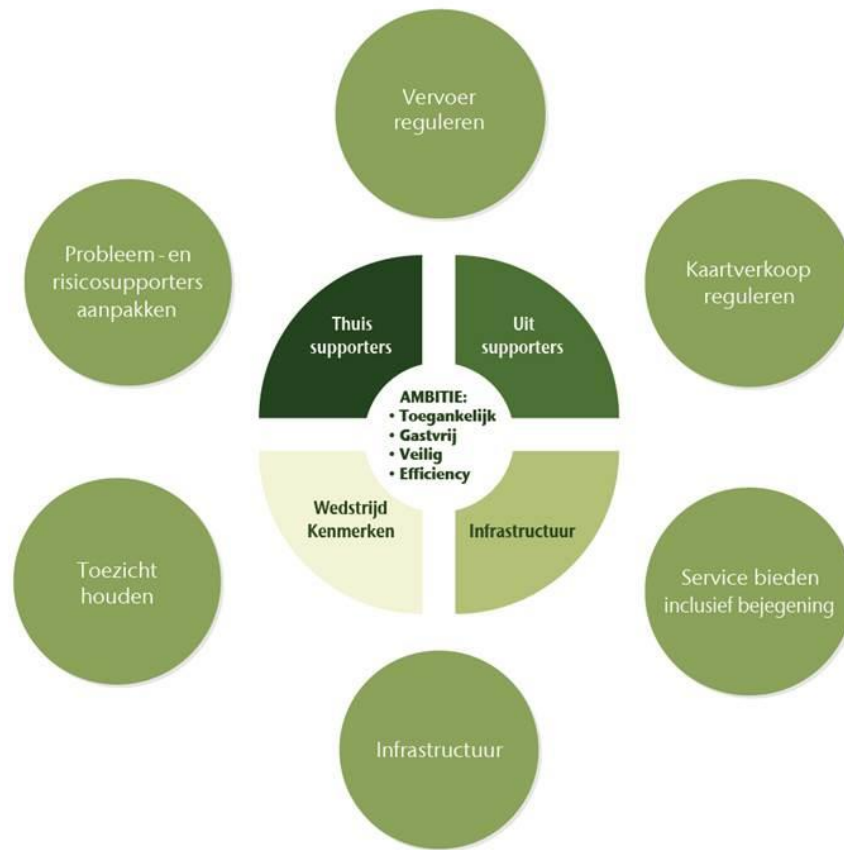
We constateerden eerder dat het huidige systeem van risicoclassificatie bijdraagt aan het routinematig voorbereiden van wedstrijden en niet zorgt voor voldoende maatwerk. Daarnaast zien we dat het systeem onvoldoende handvatten biedt om volgens de hierboven beschreven werkwijze te werken. We stellen dan ook voor het huidige systeem te vervangen door een knoppenmodel. Het knoppenmodel helpt betrokken partijen (gemeente, politie, BVO en OM) op een andere, meer risicogestuurde manier na te denken tijdens de voorbereiding van een voetbalwedstrijd. Hieronder werken we dit knoppenmodel en de bijbehorende werkwijze verder uit.

Het knoppenmodel

Een knoppenmodel is een instrument dat ingezet kan worden om te komen tot een proportioneel en integraal pakket van maatregelen. Het knoppenmodel geeft handvatten om tot een scherpe risicoanalyse te komen en om creatief te zijn in het bepalen van passende maatregelen (en welke partij die maatregelen kan nemen). Het knoppenmodel zet de ambitie van de partijen en de risicoanalyse centraal in het bepalen van de benodigde maatregelen. Dat zorgt ervoor dat maatregelen gericht worden ingezet, en dat er samenhang is tussen de maatregelen.

¹⁰ Voetballen tijdens de politieacties, Een onderzoek naar lessen, Auditteam Voetbal en Veiligheid, september 2015.

Figuur 1:



Centraal in het knoppenmodel staat de gezamenlijke ambitie van de partijen. In bovenstaand plaatje is de landelijke ambitie weergegeven. Het is van belang dat de partijen deze vertalen naar een lokale ambitie. Over het algemeen zal de ambitie voor elke wedstrijd hetzelfde zijn. Deze ambitie geeft richting aan het nemen van maatregelen. Bij het nemen van maatregelen kan steeds worden teruggrepen naar deze doelen: bereiken we met deze maatregelen nog steeds het doel dat we voor ogen hebben?

De tweede ring geeft het risicoprofiel weer. Het model identificeert vier clusters van risico's. De clusters bestaan uit verschillende risicofactoren. Er zijn zowel min of meer permanente risicofactoren (denk aan de infrastructuur) als risicofactoren die elke wedstrijd anders kunnen zijn (zoals het gedrag van de uitsupporters).

De bollen rond de risico-clusters geven de knoppen weer waar aan gedraaid kan worden om de risico's te beheersen¹¹. Achter elke knop zit een scala aan mogelijk in te zetten maatregelen. Op basis van de specifieke risico's die uit de risicoanalyse naar voren komen, kan worden bepaald aan welke 'knoppen' moet worden gedraaid om deze risico's te beperken, oftewel: welke specifieke maatregelen moeten worden ingezet.

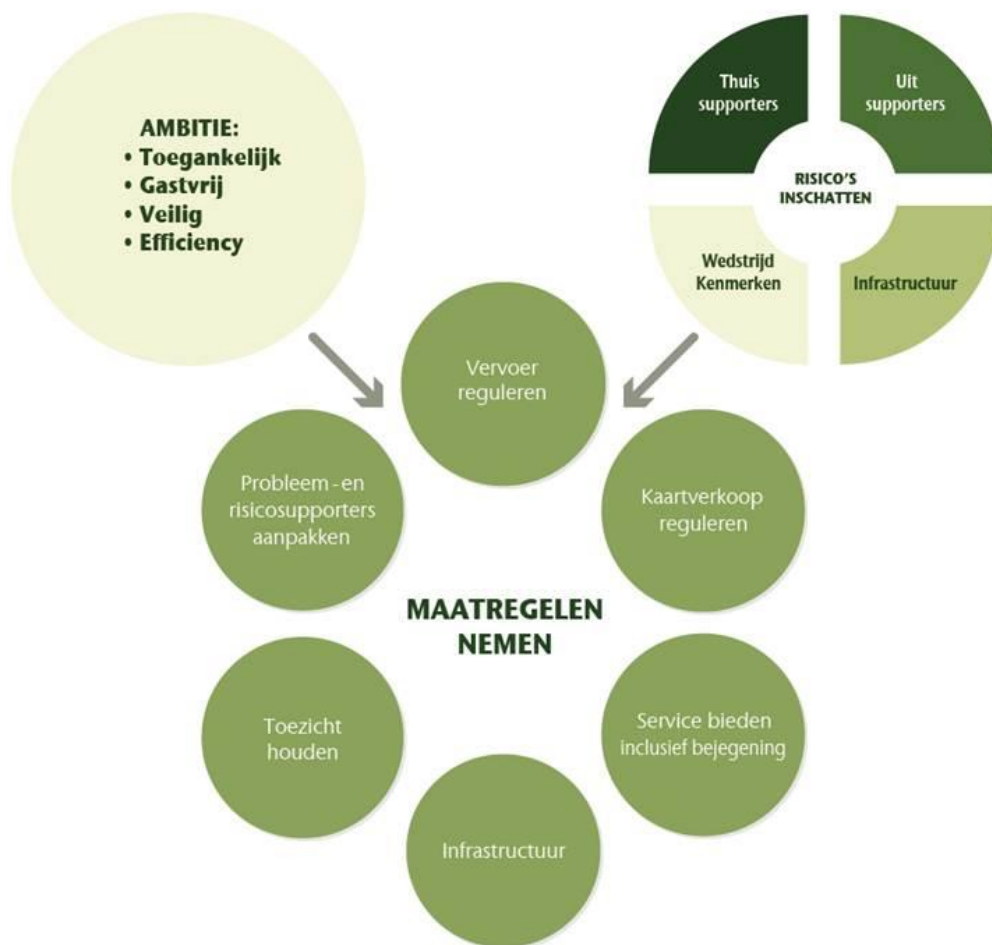
¹¹ De knoppen zijn gebaseerd op het rapport "Raak geschoten, Een onderzoek naar de werking van maatregelen tegen geweld en overlast rondom het betaald voetbal" van Bureau Beke.

In de bijlage is het knoppenmodel verder uitgewerkt. Voor elk cluster van risico's geven we een overzicht van risicofactoren, voor elke knop geven we een opsomming van maatregelen.

Gebruik van het knoppenmodel

Tijdens de voorbereiding van een voetbalwedstrijd ziet het gebruik van het knoppenmodel er als proces als volgt uit:

Figuur 2:



Het proces start met het bepalen van de ambitie. Het is aan de bestuurders (burgemeester, politiechef, voetbalofficier en de voorzitter / directeur van de BVO) om de ambitie te bepalen. De ambitie kan één à twee keer per jaar worden bepaald, bijvoorbeeld in het strategisch overleg van driehoek (gemeente, politie en OM) en de BVO. Tussentijds kan de ambitie herijkt worden als daar aanleiding voor is, bijvoorbeeld bij ingrijpende incidenten.

De volgende stap is de risicoanalyse. We adviseren om twee keer per jaar op hoofdlijnen een risicoanalyse te maken (voor de start van de competitie en in de winterstop) voor het gehele wedstrijdprogramma. Dit houdt in: een inschatting maken van alle wedstrijd en de bezoekende clubs. Deze dient voor de lange termijn planning. Voorafgaand aan elke wedstrijd moet vervolgens een specifieke risicoanalyse gemaakt worden. De risicoanalyse bestaat uit het verzamelen en beoordelen van informatie over de risicofactoren rond de wedstrijd. Elke partner maakt eerst een

eigen inschatting van de (mogelijke) risico's (dus zowel de politie als de BVO en de gemeente). Vervolgens kunnen de partijen hun risicoinschatting bespreken in het multidisciplinair tactisch / operationeel overleg bespreken. In het overleg worden conclusies getrokken. Een aantal uitgangspunten voor een gedegen risicoanalyse werd in paragraaf drie al benoemd: een open blik en goede communicatie tussen de partijen, kennis en vaardigheden van sleutelfunctionarissen en een goede informatiepositie en toegang tot informatie van betrokken partijen.

De volgende stap is het bepalen van de maatregelen. Ook dit moet voorafgaand aan elke wedstrijd gebeuren. De ambitie vormt daarbij het kader waarbinnen de maatregelen moeten passen, de risicoanalyse geeft aan op welke specifieke risico's de maatregelen gericht moeten zijn. Het is van belang om tot een integraal pakket aan maatregelen te komen. Bekijk daarom steeds de samenhang tussen de maatregelen.

Het resultaat van de ambitiebepaling, de risicoanalyse en de maatregelen wordt voorgelegd aan de burgemeester. Uiteindelijk blijft de burgemeester ten slotte bestuurlijk eindverantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid rond elke wedstrijd in zijn of haar gemeente.

Tot slot is het van belang om na het afronden van bovenstaand proces de situatie te blijven monitoren. Veranderen de risicofactoren, en zo ja wat is het effect op de risicoinschatting en op de te nemen maatregelen? Komen er bijvoorbeeld meer uitsupporters dan verwacht, of verandert het risicoprofiel van de groep? De monitor kan aanleiding geven om de risicoinschatting aan te passen en om aanvullende of juist minder maatregelen te nemen.

Wij adviseren in de evaluatie na de wedstrijd ook terug te kijken op de risicoinschatting en te bepalen of de maatregelen proportioneel waren. Bespreek met elkaar of de risicoinschatting aansloot bij de werkelijke situatie en indien dit niet het geval was: waarom niet? Wat verliep goed in de werkwijze en wat kan de volgende keer worden aangescherpt? Leg dit ook met elkaar vast.

Rollen en verantwoordelijkheden

Verschillende partijen kunnen aan de knoppen van het knoppenmodel draaien: BVO, supporters, de politie en de gemeente, OM. Voor het nemen van bepaalde soorten maatregelen wordt nu vaak naar de politie en de BVO gekeken. De mogelijkheden zijn echter breder dan dat. Bijvoorbeeld de knop 'vervoer reguleren'. Dit gebeurt nu meestal door de BVO en de politie. In de wedstrijden uit de eerste competitieronde van 2015 die we in paragraaf 2 aanhaalden zijn echter voorbeelden te vinden waarin de BVO de combi-regeling heeft geregeld (bijvoorbeeld het naar het stadion begeleiden van bussen met uitsupporters door de BVO, in nauw (telefonisch) contact met stewards van de bezoekende BVO). Tijdens de bekerfinale tussen FC Groningen en PEC Zwolle in 2015 hebben supporters (die in contact stonden met politie) zelf het vervoer geregeld.

De maatregelen onder de knop 'service bieden inclusief bejegening' worden nu in principe vaak genomen door de BVO. Maar ook supportersvereniging zou hierin een rol kunnen spelen. Dit past ook bij het uitgangspunt dat de BVO organisator is van het evenement dat de BVO en de supporters samen zaken oppakken en dat de politie alleen 'bijspringt' wanneer de BVO en supporters er samen niet uitkomen.

Ook hier is het dus mogelijk om de routine te doorbreken, creatieve oplossingen te bedenken en te denken in mogelijkheden.

Conclusie: vervangen A, B, C- classificatie

Het Auditteam concludeerde op basis van een aantal onderzoeken en audits bij BVO's dat het huidige proces van risicoanalyse in de voorbereiding van voetbalwedstrijden een aantal knelpunten bevat. Het instrument (de risicoclassificatie) draagt bij aan deze knelpunten. Zo zien we dat in sommige gemeenten de risicoclassificatie tot routinematig werken leidt in plaats van dat er wordt gekeken naar de actuele en specifieke risico's. Daarnaast biedt de A, B, C- classificatie te weinig mogelijkheden voor maatwerk. Het is daarom nodig om het proces van risicoanalyse te verbeteren en meer risicogestuurd te maken. Door het vervangen van het bestaande systeem van classificatie door het werken met het knoppenmodel komt de risicogestuurde aanpak meer centraal te staan: welke specifieke risico's doen zich voor rond deze wedstrijd en welke maatregelen kunnen we daar op inzetten? Daardoor is maatwerk en flexibiliteit mogelijk, omdat de maatregelen samenhangen met de gesignaleerde risico's en niet alleen meer met de eerder vastgestelde classificatie.

Het Auditteam adviseert gemeenten het huidige proces van risicoanalyse en -classificatie te vervangen door het werken met het knoppenmodel. Gemeenten hebben de regierol in het proces van risicoanalyse en staan dan ook aan de lat om het proces te verbeteren. Benut daartoe de in deze notitie genoemde uitgangspunten:

- Start met een schone lei
- Bespreek en weeg de verschillende belangen
- Zet de gezamenlijke ambitie centraal
- Betrek supporters
- Creëer de juiste randvoorwaarden: kennis en vaardigheden, informatiepositie en toegang tot informatie en een goede procesinrichting.

Het Auditteam schat in dat niet alle gemeenten direct in staat zijn om deze randvoorwaarden goed in te vullen. Het werken met het model vraagt veel van gemeenten. Het zou goed zijn als er door de partijen een training ontwikkeld wordt voor gemeenteambtenaren met voetbal in portefeuille om deze manier van werken te hanteren.

Daarnaast adviseert het Auditteam de KNVB, het Ministerie van Veiligheid en Justitie en het CIV om te stoppen met het gebruiken van de A, B, C-classificatie voor het houden van grip op de praktijk en te zoeken naar andere mogelijkheden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het inventariseren van het aantal combi-regelingen, de politie-inzet, etc., maar ook de scores van supporters in de supportersonderzoeken van de KNVB (zoals het CIV in grote mate al doet in haar jaarverslagen).

Voor intern gebruik (bijvoorbeeld door de politie om de jaarlijkse inzet te bepalen) adviseren wij partijen vrij te laten een systematiek te kiezen in hun eigen voorbereiding.

Tot slot adviseert het Auditteam een aantal pilots op te zetten bij BVO-gemeenten om de systematiek uit te proberen.

Bijlage Knoppenmodel: onderliggende factoren

In deze bijlage geven wij een (niet limitatieve) opsomming van zowel de risico's als de maatregelen die achter de clusters van het knoppenmodel zitten. De verzameling risicofactoren is gebaseerd op de analyse-instrumenten van de gemeenten Enschede, Venlo en Tilburg en het rapport 'Hoeveel wordt het vandaag?' van het COT en Politie & Wetenschap (2008). De maatregelen zijn overgenomen uit het rapport 'Raak geschoten?' van Bureau Beke (2014).

Risico's

Thuis supporters

- Om hoeveel thuis supporters gaat het?
- Aantal risicosupporters?
- Aantal stadionverboden?
- Cultuurkenmerken van fanatieke supporters / hooligans: welke normen handhaven ze zelf en welke regels overtreden ze?
- Welke overtredingen plegen fanatieke supporters bij voetbalwedstrijden?
- In welke mate consumeren fanatieke supporters drugs of alcohol?
- Geschiedenis van het thuis supporters-gedrag: algemeen en van de afgelopen vier wedstrijden (Incidenten? Vervoerscombi omzeild?)
- Plaats van risicosupporters in het stadion (welk risico brengt de plaats van het uitvak t.a.v. de plaats van eigen risicosupporters met zich mee?)
- Mate van activiteit (signalen/aanwijsbare verwachtingen door incidenten of ervaringen uit het verleden dat de supporters zich aan het organiseren, die duiden op geweld of verstoringen?)
- Gemoedstoestand: positief/negatief (voor welk risico zorgt de gemoedstoestand? Welk risico vormt de stand op de ranglijst? Andere omstandigheden die de gemoedstoestand beïnvloeden?)
- Zijn er signalen dat de thuis supporters zich verzamelen op een verzamelplaats?

Uitsupporters

- Om hoeveel uitsupporters gaat het?
- Aantal risicosupporters?
- Aantal stadionverboden?
- Cultuurkenmerken van fanatieke supporters / hooligans: welke normen handhaven ze zelf en welke regels overtreden ze?
- Welke overtredingen plegen fanatieke supporters bij voetbalwedstrijden?
- In welke mate consumeren fanatieke supporters drugs of alcohol?
- Geschiedenis van het uitsupporters-gedrag: algemeen en van de afgelopen vier wedstrijden (Incidenten? Vervoerscombi omzeild?)
- Mate van activiteit (signalen/aanwijsbare verwachtingen door incidenten of ervaringen uit het verleden dat de supporters zich aan het organiseren, die duiden op geweld of verstoringen?)
- Gemoedstoestand: positief/negatief (voor welk risico zorgt de gemoedstoestand? Welk risico vormt de stand op de ranglijst? Andere omstandigheden die de gemoedstoestand beïnvloeden?)
- Zijn er signalen dat de uitsupporters zich verzamelen op een verzamelplaats?

Infrastructuur

- Ligging van het stadion (in een woonwijk? In de buurt van andere risicovolle locaties zoals horeca, jongerenopvang of industrie?)
- Afscheiding / kruisende supportersstromen
- Fysieke bewegingen supporters
- Bijzonderheden stad / route (bijv. wegopbreking of route langs café)
- Technopreventie: met name cameratoezicht en toegangscontrole
- Fysieke beveiliging uitvak (lexaanwand, hekwerk, etc.)
- Aan- en afvoerroutes naar uitvak
- Kwaliteit voorzieningen (sanitair, verkooppunten, informatiepunten, verzamelpunten, beeldschermen)
- Plaats van risicosupporters in het stadion (welk risico brengt de plaats van het uitvak t.a.v. de plaats van eigen risicosupporters met zich mee?)

Wedstrijdenmerken

- Specifieke historie: de aard van de wedstrijd
- Vriendschappelijke of ontspannen relatie
- Een neutrale of onverschillige relatie
- Een enigszins gespannen relatie
- Een gespannen relatie
- Een sportieve derby
- Een beladen derby of duel
- Een risicoduel
- Er staat sportief veel op het spel
- Geschiedenis van dezelfde wedstrijd 'uit' en 'thuis' van de afgelopen drie seizoenen (denk aan aantal en aard incidenten, rivaliteit en nieuwe informatie die dit bevestigt).
- Voor de wedstrijd is veel media-aandacht
- De wedstrijd wordt bij kunstlicht afgewerkt
- Zijn er tijdens of rondom de wedstrijd andere massa-evenementen in de speelstad? Zo ja: wat is de invloed daarvan op het risicogehalte van de wedstrijd?
- Kwaliteit van de stewardorganisatie

Maatregelen¹²

Vervoer

- Verplichte aanrijdroute uitsupporters
- Vervoersregeling
 - o Autocombi
 - o Bus- of treincombi

Kaartverkoop

- Clubcard
- Reguleren kaartverkoop
- Verplichte uitkaart

¹² "Raak geschoten, Een onderzoek naar de werking van maatregelen tegen geweld en overlast rondom het betaald voetbal", Bureau Beke 2014.

- Maximeren van het aantal bezoekende supporters
- Verbod op uitsupporters

Service

- Bejegeningprofiel (politie/stewards)
- Opvang uitsupporters (ontvangst / gastheerschap)
- Verbeteren gastheerschap

Infrastructuur

- Cameratoezicht
- Elektronische toegangscontrole
- Inrichting en locatie uitvak
- Scheiden uit- en thuisupporters

Toezicht

- Fouillering (generiek)
- Eén-op-één fouillering
- Controle op stadionverboden (middels identiteitscontrole)
- Inzet beveiliging en stewards
- Inzet van drugshonden
- Inzet politie (waaronder supportersbegeleiders)
- Inzet cameratoezicht (onder andere voor het achterhalen identiteit (gelegenheids-) ordeverstoorers)
- Crowd management
- Inzet fancoach / supporterscoördinator

Probleem- en risicosupporters

- Controle op stadionverboden (middels identiteitscontrole)
- Eén-op-één fouillering
- Inzet fancoach / supporterscoördinator