



Samen D'ran

Naar veilig voetbal in Doetinchem

Auditteam Voetbal & Veiligheid, mei 2016¹

Achtergrond en aanleiding van deze notitie

Het Auditteam Voetbal & Veiligheid (hierna: Auditteam) is ingesteld door het ministerie van Veiligheid en Justitie. Binnen de taakstelling van het Auditteam vallen onder andere het uitvoeren van proactieve audits bij alle BVO's van Nederland, het (op verzoek) onderzoeken van grootschalige incidenten rondom voetbalwedstrijden en het uitvoeren van themaonderzoeken. De achtergrond van deze notitie is bijzonder, omdat deze tot stand gekomen is naar aanleiding van een formeel verzoek van de gemeente in het najaar van 2015 om een audit uit te voeren. Dit formele verzoek is gedaan in nauwe samspraak met de andere betrokken partijen (i.c. de politie en BVO De Graafschap) en komt voort uit de zorgen die bij de genoemde partijen bestaan over de mate waarin de BVO invulling kan geven aan de randvoorwaarden voor een veilig verloop van voetbalwedstrijden. Deze zorgen spitsen zich mede toe op het optreden van beveiligingsmedewerkers van De Graafschap, het ontbreken van continuïteit op het veiligheidsdossier binnen de BVO en – in het verlengde daarvan – het gegeven dat overleg niet tot verbeteringen heet geleid. In die zin kan in onderhavig geval dan ook wel gesproken worden over een reactieve audit. In de volgende paragraaf gaan we kort in op de werkwijze binnen deze audit. Vervolgens komen de bevindingen aan bod. Deze notitie besluit met een aantal aanbevelingen voor de toekomst.

Onderzoeksactiviteiten

De onderzoeksverantwoording staat weergegeven in bijlage 1. Kort gezegd hebben leden en onderzoekers van het Auditteam in het kader van de audit twee thuiswedstrijden van De Graafschap bezocht.² Rondom deze wedstrijden zijn de onderzoekers ook aanwezig geweest bij voorbereidende werkzaamheden (zoals briefings). Eén wedstrijd is – inclusief de voorbereiding zoals briefings – bestudeerd vanuit de clublijn, de ander vanuit de politielijn. Tijdens deze wedstrijdbezoeken is gebruikgemaakt van een observatieprotocol. In het verlengde van de wedstrijdbezoeken is gesproken met vertegenwoordigers van BVO, gemeente, Openbaar Ministerie (OM) en politie en is documentatie geraadpleegd. Tot slot is bij het Centraal Informatiepunt Voetbalvandalisme (CIV) informatie opgevraagd over het aantal actuele stadionverboden bij De Graafschap en het gedrag van supporters rondom thuis- en uitwedstrijden (periode: 25 april 2015 t/m 25 april 2016).

¹. Deze notitie is opgesteld door Henk Ferwerda en Tom van Ham

². De Graafschap – Roda JC (11 maart 2016) en De Graafschap – Cambuur (2 april 2016)



Auditteam Voetbal en Veiligheid

Bevindingen

In deze paragraaf komen de belangrijkste bevindingen van de audit aan bod. Deze bevindingen – die we puntsgewijs zullen bespreken – zijn gebaseerd op de gehouden interviews, de geanalyseerde documenten en observaties tijdens en rondom de wedstrijd.

Gebrek aan kennis over en borging van het veiligheidsdossier binnen de BVO

De voormalige veiligheidscoördinator (VC) van de BVO is in het najaar van 2015 op staande voet ontslagen. Op dat moment bestond binnen de directie van de BVO geen besef over het belang van veiligheid in het algemeen en over de rol en noodzaak van een VC in het bijzonder. Onbekend was bijvoorbeeld welke partijen op het gebied van veiligheid een rol spelen, welke taken en verantwoordelijkheden een VC heeft en welke implicaties – het intrekken van de licentie door de KNVB – het niet in dienst hebben van een VC kan hebben. Dit besef is er inmiddels wel. Door vele wisselingen in de afgelopen periode op bestuurlijk niveau ontbreekt het echter nog steeds aan voldoende kennis over veiligheid en de daarmee samenhangende procedures en werkwijzen. Een implicatie hiervan is dat rondom commerciële activiteiten nog (te) weinig aandacht is voor veiligheid. Zo zijn in het afgelopen seizoen minimaal eenmaal toegangkaartjes voor een (middenrisico) wedstrijd ter beschikking gesteld via de detailhandel, waardoor onbekend was welke personen de wedstrijd zouden bezoeken. Daarnaast is de club op het gebied van veiligheid afhankelijk van de kennis van één persoon: de plaatsvervangend en zeer ervaren VC. De tijd die deze VC heeft om zich met veiligheid bezig te kunnen houden en de middelen die hem ter beschikking staan, zijn echter beperkt.

Omgaan met probleem- en hardkernsupporters

Rondom de interviews komt naar voren dat probleem- en hardkernsupporters in gesprek willen met de club en de gemeente over het te voeren (veiligheids)beleid. Binnen de BVO hebben de afgelopen jaren verschillende wisselingen plaatsgevonden (zie hiervoor). Binnen het bestuur van de BVO worden de contacten met deze groepen onvoldoende gecoördineerd. Hiermee bestaat het risico dat vanuit het bestuur of de Raad van Commissarissen verschillende signalen over het te voeren beleid en/of rondom specifieke wedstrijden te treffen maatregelen worden gegeven. Dit kan de positie van de VC onder druk zetten. Daarnaast bestaat binnen de BVO onvoldoende kennis en alertheid voor de risico's die deze contacten met zich kunnen meebrengen.

Kwaliteit van de veiligheidsorganisatie

In november 2014 heeft het Auditteam een 1-meting bij De Graafschap uitgevoerd. Tijdens deze 1-meting was er het streven om in de toekomst enkel nog gebruik te maken van de diensten van een professioneel beveiligingsbedrijf en in het stadion niet langer te werken met vrijwillige stewards. Dit had moeten resulteren in een professionelere veiligheidsorganisatie. Anno 2016 kan worden geconstateerd dat inderdaad enkel nog gewerkt wordt met beveiligers. Dit heeft echter niet geleid tot de beoogde kwaliteitsverbetering. In plaats daarvan is sprake van een fragiele beveiligingsorganisatie. Dit komt



Auditteam Voetbal en Veiligheid

mede doordat het beveiligingsbedrijf dat als hoofdaannemer fungeert, veel beveiligers bij andere partijen inhuurt om aan de vraag te kunnen voldoen. Dit leidt ten eerste tot een problematische aansturing, omdat beveiligingsmedewerkers op verschillende radiofrequenties zijn aangesloten en niet gewend zijn om met elkaar samen te werken. Daarnaast is hierdoor geen binding met supporters. Ook ontstaan met name aan het einde van (avond)wedstrijden problemen in de bezetting, omdat beveiligers vroegtijdig vertrekken om te starten met horecadiensten in nabijgelegen steden. Ook geven sommige partijen aan dat de kwaliteit te wensen over laat, waardoor niet adequaat wordt opgetreden op vakken waar probleemsupporters zich ophouden (zie ook box 1) en calamiteitenroutes rondom het stadion onvoldoende vrijgehouden worden. Met de komst van de plaatsvervangend VC worden langzaamaan stappen gemaakt om de veiligheidsorganisatie te verbeteren. Er wordt gedacht aan het opnieuw trainen en opleiden van vrijwillige stewards. Door de wijze waarop zij in het recente verleden zijn vervangen door beveiligers, is het echter de vraag hoe groot de animo hiervoor zal zijn.

Box 1 - Uit- en thuisgedrag van supporters van De Graafschap

De Graafschap kent op het moment van het schrijven van deze notitie twaalf stadionverboden. Uit informatie van het CIV blijkt dat rondom meerdere thuiswedstrijden sprake is geweest van provocerend gedrag richting het uitvak en het gooien van voorwerpen. Ook is meermaals sprake geweest van (dreigende) incidenten bij café Masselink. Rondom uitwedstrijden is meermaals sprake van het afsteken en gooien van vuurwerk (bijvoorbeeld rondom de wedstrijden tegen Cambuur, Vitesse en Volendam), het gooien van voorwerpen en een (dreigende) confrontatie. Zowel rondom thuis- als uitwedstrijden wordt geconstateerd dat het optreden van beveiligingsmedewerkers van De Graafschap niet altijd adequaat is. Een medewerker van de politie constateert rondom een uitwedstrijd dat het lijkt 'alsof supporters de baas zijn over de stewards'.

Fysieke infrastructuur van het stadion en de stadionsomgeving

De Vijverberg, de thuishaven van De Graafschap, is een mooi en sfeervol stadion. Desalniettemin is er een aantal aandachtspunten te benoemen. Zo valt rondom de wedstrijdbezoeken op dat op de Spinnenkoptribune (te) veel mensen aanwezig zijn. In interviews wordt bevestigd dat hier mensen staan die voor deze tribune geen toegangsbewijs hebben. Ten gevolge van de fysieke infrastructuur (i.c. het ontbreken van tourniquets) kan hierop echter onvoldoende worden gecontroleerd. Buiten het stadion worden veel voertuigen geparkeerd, wat tot onvrede onder en klachten van bewoners leidt. Mede het feit dat ook supporters van de bezoekende clubs in de wijk mogen parkeren, draagt bij aan deze problematiek. Daarnaast valt op dat de bewegwijzering richting het stadion matig tot slecht is. Tot slot kan worden opgemerkt dat de politie (i.c. de Mobiele Eenheid) soms onvoldoende kennis lijkt te hebben van de fysieke infrastructuur van het stadion. Dit kan problematisch zijn in het geval de ME moet optreden rondom een incident. Ook is er al sinds langere tijd geen integrale en gezamenlijke ont ruimingsoefening geweest.



Auditteam Voetbal en Veiligheid

Café Masselink

Supporters van De Graafschap en ook van de bezoekende club kunnen voorafgaand aan de wedstrijd – wanneer een verplichte combiregeling niet van toepassing is – samenkomen bij Café Masselink. Het afgelopen jaar is op deze locatie meermaals sprake geweest van (dreigende) incidenten (zie box 1). Geconstateerd wordt dat de uitbater op dit moment rondom wedstrijden acties organiseert die nadelige gevolgen kunnen hebben voor de openbare orde en veiligheid rondom en in het stadion (zoals onbeperkt drinken voor maximaal €25). Omdat de uitbater het horecaconvenant niet heeft ondertekend, heeft de gemeente onvoldoende bestuurlijke aangrijpingspunten om op te treden tegen dergelijke acties. Tegelijkertijd geven partijen aan het concept vanwege de bekendheid daarvan in positieve zin kan bijdragen aan de openbare orde en veiligheid, en derhalve te streven naar het in overleg stellen van grenzen.

Een blik op de toekomst

Een belangrijke randvoorwaarde om veilig voetbal in de toekomst mogelijk te maken – een klimaat waarin alle betrokken partijen willen en kunnen samenwerken – is in toenemende mate aanwezig. Ten tijde van het schrijven van deze notitie is nog niet bekend of De Graafschap in het seizoen 2016-2017 zal acteren op het niveau van de Eredivisie of in de Jupiler League actief zal zijn. Voor het veiligheidsrisico rondom wedstrijden maakt dit echter nauwelijks een verschil. Het veiligheidsrisico van wedstrijden in de Jupiler League wordt door verschillende respondenten als gelijk of soms zelfs hoger ingeschat. De problematische aanhang van een aantal clubs in de Jupiler League vormt hiervoor de grondslag, in combinatie met het gegeven dat de politie in de Jupiler League met een lagere bezetting werkt en de BVO beperktere financiële middelen heeft. Hierna beschrijven we een aantal aanbevelingen die in onze optiek haalbaar zijn, ook wanneer De Graafschap degradeert naar de Jupiler League. Bij sommige aanbevelingen geven we aan hoe de betreffende maatregel (toch) uitgevoerd kan worden bij een eventuele degradatie.

Aanbevelingen

1. De kwaliteit van de veiligheidsorganisatie is mede ten gevolge van de huidige invulling (hoofdaannemer met meerdere onderaannemers) onvoldoende. Er dient meer continuïteit in de veiligheidsorganisatie te komen. Deze continuïteit kan in eerste aanleg worden gewaarborgd met het aanstellen van een vaste VC. Ten tweede dient de structuur van de veiligheidsorganisatie te worden aangepast, waarbij ook een rol voor (vrijwillige) stewards is weggelegd en er bij voorkeur met een vaste beveiligingsbedrijf gewerkt wordt. Het verzorgen van de training en opleiding van deze stewards is in eerste aanleg de verantwoordelijkheid van de BVO. Wanneer sprake is van onvoldoende financiële middelen voor het trainen en opleiden van stewards, kunnen de gemeente en politie eventueel ondersteunende werkzaamheden verrichten (wat met name het geval zal zijn wanneer de BVO degradeert). Van belang daarbij is dat de gemeente Doetinchem in het verleden reeds positieve er-



Auditteam Voetbal en Veiligheid

varingen heeft opgedaan met het trainen van gemeentelijk handhavers. Indien voor het aanstellen van een vaste VC (te) weinig financiële middelen voorhanden zijn, zijn er verschillende mogelijkheden. Ondanks het feit dat deze modellen zeker niet de voorkeur van het Auditteam hebben – de BVO draagt immers de verantwoordelijkheid bij thuiswedstrijden voor duizenden supporters en dient daar dan ook in te investeren – schetsen we een aantal varianten. De werkzaamheden van de huidige VC, die een beperkt aantal uren op de club aanwezig is, zou kunnen worden ondersteund door een medewerker die reeds werkzaam is bij de BVO. Ook kan worden overwogen om diens aanstelling (ten dele) te subsidiëren vanuit de gemeente of om vanuit de gemeente een actievere rol te nemen in de wedstrijdvoorbereiding. Een laatste alternatief is het tijdelijk tewerkstellen van een politiemedewerker binnen de BVO als VC.

2. Een veiligheidscoördinator moet voldoende mandaat hebben om onafhankelijk beslissingen te nemen op het gebied van veiligheid. Met het oog hierop is het onwenselijk dat binnen de BVO op directieniveau afstemming ontbreekt over de contacten met probleem- en hardekernsupporters en de eventuele toezeggingen die aan hen worden gedaan. In bredere zin is het wenselijk dat een *governance code* wordt geïmplementeerd waarin afspraken over taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn vastgelegd tussen de directie en de Raad van Commissarissen. Verder is het raadzaam om – in overleg met de KNVB – voor directie en Raad van Commissarissen een awareness training te geven op het terrein van veiligheid en supportersgedrag. De regie ligt op dit punt bij de BVO.
3. Ten gevolge van een gebrek aan kennis over en borging van het veiligheidsdossier binnen de BVO heeft deze de vergunningsvoorwaarden van de gemeente meermaals niet (volledig) nageleefd. Tot op heden verstrekt de gemeente een vergunning voor het spelen van alle wedstrijden in een seizoen. Om voldoende urgentiebesef bij de BVO te creëren dat deze zich aan de vergunningsvoorwaarden dient te houden, kan worden overwogen om deze vergunning niet langer voor een heel seizoen maar periodiek (cluster van wedstrijden, kwartaal of per half seizoen) te verlenen. Rondom de evaluatie van de vergunningverlening kan vervolgens vaker stilgestaan worden bij het naleven van de voorwaarden die aan de vergunning gesteld zijn (waaronder het vrijhouden van de calamiteitenroute en het toelatingsbeleid op de Spinnenkoptribune). De regie ligt op dit punt bij de gemeente.
4. De fysieke infrastructuur van het stadion kent diverse beperkingen. Het is raadzaam om te investeren in het toegangsbeleid op met name de Spinnenkoptribune. Het plaatsen van tourniquets kan voorkomen dat te veel mensen zonder geldig toegangsbewijs op deze tribune plaatsnemen. In het verlengde daarvan kan worden nagegaan op welke wijze parkeerproblematiek in de wijk kan worden voorkomen, bijvoorbeeld door verder gelegen parkeermogelijkheden aan te bieden aan



Auditteam Voetbal en Veiligheid

thuis- en uitsupporters. Voor wat betreft de tourniquets ligt de regie bij de BVO. De BVO en de gemeente kunnen gezamenlijk de parkeerproblematiek rondom het stadion aanpakken.

5. De infrastructuur van het stadion van De Graafschap is onoverzichtelijk. Omdat de ME vanuit de (grote) politie-eenheid Oost-Nederland wordt ingezet, ontbreekt soms lokale kennis over deze infrastructuur. Om de kwaliteit van het optreden van de ME te kunnen waarborgen in het geval van een incident, is het noodzakelijk dat hiertoe oefeningen in en rondom het stadion van De Graafschap worden gehouden. Daarnaast is het van belang om een gezamenlijke ontruimingsoefening in te plannen en uit te voeren.
6. Thuis- en uitsupporters die voorafgaand aan de wedstrijd bijeenkomen bij Café Masselink verkeren veelal onder zware invloed van alcohol wanneer zij richting het stadion gaan. Dit leidt tot overlast voor de BVO. De gemeente en de BVO zouden in overleg met de uitbater kunnen bepalen op welke wijze deze overlast zoveel als mogelijk kan worden beperkt. In combinatie met dossiervorming kan de gemeente daarbij eventueel gebruikmaken van bestuursrechtelijke maatregelen in het kader van de vergunningverlening.

Nawoord

Het voorgaande maakt duidelijk dat de BVO en gemeente aan zet zijn om structurele verbeteringen door te voeren. Wisselingen op bestuurlijk niveau binnen zowel de gemeente als de BVO kunnen worden benut om nieuwe afspraken over taken, verantwoordelijkheden en gezamenlijk overleg vast te leggen. Daarnaast dient vanuit de politie meer te worden geïnvesteerd op het gebied van oefeningen. Het Auditteam acht het relevant dat de lokale partijen de gedane aanbevelingen vertalen naar een plan van aanpak. De acties binnen dit plan van aanpak kunnen vervolgens voorafgaand aan (en eventueel gedurende) het seizoen 2016/2017 worden gerealiseerd. Een vervolgaudit over circa één tot anderhalf jaar kan worden benut voor het monitoren van de voortgang in het gezamenlijke voetbalveiligheidsbeleid.



Auditteam Voetbal en Veiligheid

Bijlage 1 – Verantwoording audit

Geïnterviewde personen

Erik Agelink	Openbaar Ministerie
Frank Bijlsma	De Graafschap
Peter Drenth	Gemeente Doetinchem
Rob Kok	Politie-eenheid Oost-Nederland
Jan Schaperclaus	Politie-eenheid Oost-Nederland
Jeroen Snijders	Gemeente Doetinchem
Annemieke Traag	Gemeente Doetinchem
Martine Zuil	De Graafschap

Geraadpleegde documenten

1-meting De Graafschap (november 2014)
Brief Bestuurlijk Overleg De Graafschap (dd. 13 april 2016)
Draaiboek De Graafschap – Roda JC
Draaiboek De Graafschap – Cambuur Leeuwarden
Gegevensuitwisseling De Graafschap 2015-2016
Lokaal Actieplan Voetbal en Veiligheid 2015-2016
Verkeersplan De Graafschap 2015-2016
Voetbalveiligheidsconvenant De Graafschap 2015-2016
VoetbalVolgSysteem (VVS): uitsluitingen, thuisgedrag en uitgedrag

Observaties en activiteiten

Wedstrijdbezoek De Graafschap – Roda JC (11 maart 2016) met als aandachtspunten:

- Wedstrijdvoorbepreking met de scheidsrechter;
- Briefing stewards;
- Commandoruimte;
- Vak harde kern;
- Bezoekersvak;
- Fouillering supporters;
- Supportershomes;
- Aankomst en vertrek bezoekende supporters.

Wedstrijdbezoek De Graafschap – Cambuur (2 april 2016) met als aandachtspunten:

- Briefing politie;
- Commandoruimte;
- Vak harde kern;
- Bezoekersvak;
- Fouillering supporters;
- Aankomst bezoekende supporters.