

Vergaderjaar 1996–1997

25 232

Voetbalvandalisme

Nr. 3

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN VAN JUSTITIE EN VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 15 april 1997

Hierbij zenden wij U een brief over de voortgang van de met u besproken actiepunten op het gebied van de aanpak van voetbalvandalisme en -geweld. Deze voortgangsrapportage is u toegezegd tijdens het Algemeen Overleg over voetbalvandalisme en -geweld d.d. 4 december 1996 met de vaste commissies van de Tweede Kamer voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Binnenlandse Zaken en Justitie. In het genoemde overleg is toegezegd dat het pakket aan maatregelen met betrekking tot het voetbalvandalisme en -geweld grondig zal worden bezien en dat voorstellen voor verbetering worden ontwikkeld.

Daarnaast is besproken dat een onderzoek zou worden uitgevoerd naar het profiel en de motieven van de daders van georganiseerd geweld bij voetbalwedstrijden. Het rapport van dit laatste onderzoek is als bijlage bij deze brief opgenomen¹. De resultaten van de analyse van het daderprofiel zijn in de onderhavige inventarisatie meegenomen.

De resultaten van een in mijn opdracht te verrichten onderzoek naar de aanpak van het voetbalvandalisme en -geweld in het Verenigd Koninkrijk worden op korte termijn aangeboden. Na ontvangst van het onderzoeksrapport zal worden bestudeerd of er in deze aanpak voor de Nederlandse situatie leermomenten te vinden zijn. Over de uitkomsten daarvan wordt U nader geïnformeerd.

Deze brief is tot stand gekomen in nauwe samenwerking met de burgemeesters, het openbaar ministerie, de korpsbeheerders en de korpschefs van politie, de VNG en de KNVB. Op 2 april jl. heeft een afrondend gesprek plaatsgevonden waarin diverse afspraken zijn gemaakt over de aanpak van de in deze brief voorgestelde maatregelen. Als bijlage is hierbij een afzonderlijk overzicht gevoegd van de maatregelen en actiepunten.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Samenvatting

Na een teruggang van het aantal incidenten in de voorgaande voetbalseizoenen, is dit seizoen sprake van een opleving, zowel in aantal als in vorm en intensiteit. Dit gegeven noopt tot bijstelling van reeds ingezet beleid en tot ontwikkeling van nieuwe maatregelen.

De incidenten langs respectievelijk de A10 bij Amsterdam/Volendam en de A9 bij Beverwijk hebben tot diepe verontwaardiging en afschuw geleid.

Ondanks de vele inspanningen door diverse betrokkenen en een groot aantal maatregelen, blijft voetbalvandalisme en -geweld een aanhoudend en hardnekkig probleem. De complexiteit ervan, de variërende intensiteit en de wijzigende vorm waarin voetbalvandalisme en -geweld steeds weer de kop op steken, zijn hier mede debet aan. Daarnaast blijken voetbalwedstrijden aanleiding voor grootschalige vechtpartijen en andere ordeverstoringen te zijn. Dit noopt tot periodieke herbezinning op de maatregelen die worden ingezet om voetbalvandalisme en -geweld tegen te gaan.

De verharding van het vandalisme, het gebruik van alcohol en drugs, het daderprofiel en de relatieve anonimiteit van de daders vergt een consequente en gemeenschappelijke aanpak van degenen die zich schuldig maken aan voetbalvandalisme en het -geweld. Daarvoor is noodzakelijk dat informatie wordt verzameld over de acties die worden voorbereid en de daarbij betrokkenen. De speerpunten van het nieuwe beleid zullen dan ook worden gevormd door een verscherping van het toelatingsbeleid voor stadions en invoering van een geautomatiseerde toegangscontrole, intensivering van het opleggen van stadionverboden door de clubs, het verbeteren van de kwaliteit van informatie-inwinning op het gebied van openbare orde, het intensiveren van het toezicht door middel van videocamera-apparatuur, het toezien op supporters tijdens het reizen bij uitwedstrijden, bundeling van expertise en het verlenen van onderlinge politiebijstand en het verscherpen van het aanhoudings- en vervolgingsbeleid. De strafrechtelijke handhaving is een wezenlijk onderdeel van een aan te scherpen handhavings- en vervolgingsbeleid.

Naast deze speerpunten is een flankerend sociaal-preventief beleid van belang.

Veel van de werkzaamheden zijn reeds in gang gezet. Uiteraard is nog niet elke maatregel in werking getreden. Wel is in elk geval overeenstemming bereikt tussen de betrokken partijen (vertegenwoordigers van burgemeesters, korpsbeheerders, hoofdcommissarissen, openbaar ministerie, KNVB en VNG) dat bovenstaande maatregelen worden ingevoerd. Een snelle en voortvarende invoering van de maatregelen is geboden.

Daarbij moet een tweesporenbeleid worden onderscheiden. Allereerst is er het beleid voor een gezamenlijke toekomstige en structurele ontwikkeling (zoals een verbetering van het veiligheidsbeleid door de voetbalorganisatie, de ontwikkeling van een sociaal preventief beleid en de verbetering van de samenwerking tussen alle actoren), terwijl anderzijds politie en justitie adequaat en flexibel moeten reageren op zich aandienende ernstige conflicten (een gewijzigd concept van operationeel optreden, versterking informatiepositie en vervolgacties door opsporingsonderzoeken).

I. Inleiding

(Betaald) voetbal is van grote sociaal-culturele waarde voor onze samenleving. Velen vinden er iedere week weer hun vertier en een nuttige vrije tijdsbesteding. Voetbalvandalisme en -geweld wordt daarentegen

veroorzaakt door een minderheid, de miljoenen die plezier ervaren aan het voetbal mogen hiervan niet de dupe worden.

Vele maatregelen en veel menskracht is de afgelopen jaren reeds geïnvesteerd in een poging het voetbalvandalisme en -geweld tot aanvaardbare proporties terug te brengen.

Eind jaren '80 groeide de opvatting dat de oplossing van het probleem voetbalvandalisme en -geweld niet uitsluitend gevonden kan worden in een techno-preventieve en repressieve benadering. Meer aandacht zou moeten worden besteed aan de onderkant van het probleem, de nieuwe aanwas van voetbalvandalen. Hoe kan voorkomen worden, dat van onderaf jonge aanwas gemobiliseerd wordt?

In verschillende gemeenten is een aanzet gemaakt met een integrale benadering van beide visies. Sociaal-preventieve experimenten met financiële steun van de rijksoverheid werden opgezet en deze bleken redelijk succesvol. Op de lange termijn ontbrak het echter aan voldoende steun om deze sociaal-preventieve projecten te continueren. Niet alle voetbalclubs blijken bereid te zijn hiervoor financiële middelen beschikbaar te stellen. Van de betaald voetbalorganisaties heeft slechts een minderheid een supporterscoördinator aangesteld.

Ondertussen heeft de techno-preventieve benadering veel aandacht ontvangen. Terwijl techno-preventie hoge prioriteit in de stadions kreeg, is decennia lang het verbale geweld in de stadions aangegroeid en lang geaccepteerd.

Deze instrumentele benadering is thans dermate geperfectioneerd, dat de getroffen veiligheidsmaatregelen in en direct rond het stadion dermate zijn, dat voetbalvandalen in het algemeen niet het risico nemen om daar wangedrag te vertonen. De pakkans is voor hen dan onevenredig groot. Buiten het stadion is de controle op hen minder te realiseren.

De politie is dermate goed ingespeeld op dreigende wanordelijkheden, dat voetbalvandalen kiezen voor onverwachte kortstondige en snelle acties buiten het stadion om vervolgens weer in de anonimiteit van de groep te verdwijnen. Dit vraagt om een andere aanpak van de politie. Niet alleen bij de politie is er van een betere planning sprake, ook de voetbalvandaal organiseert zich beter en anticipeert zeer nauwkeurig op het overheidsoptreden. In een cirkel van actie en reactie ontspringen de vandalen veelal de dans. Het fysieke geweld in de stadions is afgenomen, het fysieke geweld in relatie met voetbal wordt daarbuiten voortgezet.

Opgemerkt wordt dat het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum van het ministerie van Justitie recent een onderzoek heeft gedaan naar het profiel van de voetbalvandaal anno 1997.

Van belang daaruit is met name de toegenomen organisatiegraad: de harde kern van de diverse clubs beleggen vergaderingen en onderhouden daarbuiten vaak persoonlijke contacten met elkaar.

Door deze nauwere contacten kunnen de door de kernen gewenste confrontaties beter worden voorbereid. Dat hierbij van de nieuwste vormen van informatie-techniek gebruik wordt gemaakt is inmiddels genoegzaam bekend.

Naast nationale contacten zijn er voorts in toenemende mate internationale contacten.

De beleidsontwikkeling op het terrein van de bestrijding van het voetbalvandalisme en -geweld zal op de lange termijn resultaat boeken wanneer structureel de sociaal-preventieve component voldoende vorm heeft gekregen.

Deze benadering maakt het verschijnsel tot een breder probleem dan alleen van politie en justitie.

Voor de lange termijn is meer sociaal-preventieve inspanning gewenst, waarbij het jeugdwelzijnsbeleid aansluiting moet vinden op het door de voetbalclubs te ontwikkelen supportersbeleid. In geen geval mag het probleem van het voetbalvandalisme en -geweld als een geïsoleerd fenomeen worden gezien. Supportersbeleid, buurt- en welzijnswerk en jeugdzorg moeten een rol van grote betekenis vervullen.

Rondom het voetbal zijn vele actoren en geledingen uit onze samenleving actief: de clubs, de KNVB, politie, gemeenten, de commercie, de media, etc. De stappen en maatregelen van één van hen hebben directe consequenties voor andere betrokkenen. Om het voetbalvandalisme en -geweld terug te dringen dient elke betrokkene en elke betrokken organisatie zijn verantwoordelijkheid in de keten te nemen. Uitgangspunt daarbij is een integrale aanpak, waarbij zaken in samenspraak met elkaar worden aangepakt. De aanpak van het voetbalvandalisme en -geweld zal alleen onder die voorwaarde succesvol kunnen zijn.

II. Gezamenlijk actief in de keten

De op- en neergang van de mate waarin voetbalvandalisme en -geweld plaatsvindt en de steeds wijzigende vorm waarin het verschijnt brengt met zich dat steeds weer de vraag gesteld moet worden of de maatregelen die in het verleden zijn genomen gezien de gewijzigde omstandigheden, nog wel hun effect sorteren. Mocht dit niet meer het geval zijn dan betekent dit niet dat de maatregelen niet effectief zijn gebleken, maar dat nieuwe of aanvullende maatregelen gewenst zijn. Een uitputtend overzicht van de effecten van de genomen maatregelen is dan ook niet te geven.

Wel kan gewezen worden op de toegenomen organisatiegraad van supporters, op de toegenomen mobiliteit van de supporters en het door de supporters negeren van georganiseerd vervoer, op de verharding van de gepleegde delicten en op de uitbreiding van de communicatiemiddelen en -methoden die groepen supporters er op na houden.

Deze ontwikkelingen nopen ertoe dat wij ons continu moeten afvragen of de gereedschapskist die het bevoegd gezag, en de in haar opdracht opererende politie ter beschikking staat, nog wel toereikend is.

Wij zijn daarbij de mening toegedaan dat niet – overhaast – tot wetswijziging overgegaan moet worden voordat onderzocht is of het wettelijk instrumentarium toereikend is.

Het voetbalvandalisme en -geweld wordt van diverse invalshoeken en door verscheidene actoren bestreden. Daarbij valt op dat het beleid en de manier van optreden in de verschillende voetbalgemeenten sterk uiteenlopen. Hetzelfde is geconstateerd bij de betrokken BVO's. Het is van groot belang dat ervaringen worden uitgewisseld. Evaluatie van de werkwijze van de interdepartementale projectgroep voetbalvandalisme en -geweld heeft opgeleverd dat de basis voor het functioneren van een dergelijke groep te smal is. De projectgroep wordt dan ook uitgebreid met vertegenwoordigers van alle betrokken instanties en aldus omgevormd tot een interdisciplinaire werkgroep. De taakstelling van de werkgroep betreft met name het realiseren van afstemming van beleid tussen de diverse betrokkenen. Tevens kan de werkgroep dienen als platform voor het uitwisselen van kennis en ervaringen.

Het is zaak de diverse instrumenten zodanig in te zetten dat de voordelen optimaal kunnen worden benut. Daarbij geldt als uitgangspunt dat voetbalvandalisme en -geweld een belangrijke verantwoordelijkheid is van de voetbalwereld zelf; van de BVO's en de KNVB derhalve. In eerste instantie dienen de middelen die hen ter hand staan te worden ingezet.

Getracht moet worden de knelpunten die hierbij bestaan weg te nemen, zodat de maatregelen in volle omvang effect kunnen sorteren.

A. De organisatie van voetbalwedstrijden

Versterking toegangsbeleid voor stadions

In het begin van seizoen '96-'97 is de Cotass-clubcard geïntroduceerd. De kaart is verplicht voor clubs uit de eredivisie, maar ook enkele clubs uit de eerste divisie doen er op vrijwillige basis – vooruitlopend op de verplichte deelname met ingang van 1 augustus 1997 – aan mee.

De kaart heet primair een servicekaart te zijn. Naar aanleiding van recente opleving van het voetbalvandalisme en -geweld is evenwel de omvorming van de kaart tot veiligheidskaart aan de orde. De voordelen hiervan zijn dat de kaart een uniek persoonsgebonden karakter krijgt en dat instrumenten in het systeem zijn ingebouwd, waarmee kan worden toegezien op het unieke gebruik door uitsluitend de houder van de kaart. Dit moet garanderen dat een persoon niet over meerdere clubkaarten van diverse clubs beschikt, zoals momenteel het geval is. Zo kan voorkomen worden dat onbedoeld supporters van de bezoekende club toegangskaarten weten te bemachtigen voor delen van de tribune die gereserveerd zijn voor de supporters van de thuisspelende club. Voorts kan een persoonsgebonden kaart, gecombineerd met een registratiesysteem voor zitplaatsuitgifte op de tribune een belangrijke rol spelen bij het traceren van daders van delicten of wanordelijkheden. De clubcard zal worden gebruikt bij de toegangscontrole aan het stadion en voor de handhaving van de stadionverboden.

Om de druk op de toegangen van de stadions aan te kunnen is het van belang dat naar het voorbeeld van verschillende stadions de bezoekers de toegang passeren via een tourniquet.

Volstrekt moet worden afgewezen, dat buiten de officiële kaart-distributie rechtstreeks aan (harde kern) supporters om wille van goodwill kaarten ter beschikking worden gesteld.

Een door de stichting Cotass en de KNVB ingestelde werkgroep Veiligheid en Clubcard verricht een studie naar de gewenste en haalbare veiligheidsaspecten van de clubcard en het Cotass-systeem.

De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport zal op korte termijn de betrokkenen bij de ontwikkeling van de clubkaart uitnodigen voor een overleg over de stand van zaken. Daarbij zal nadrukkelijk de wens van het kabinet naar voren worden gebracht de clubkaart om te vormen tot een persoonsgebonden clubkaart en deze zo spoedig mogelijk in te voeren in het gehele betaald voetbal.

Het perfectioneren van de toegangscontrole tot de stadions en uitgifte van een persoonsgebonden clubkaart zijn van cruciaal belang voor het totale veiligheidsbeleid. Indien geen sluitende toegangscontrole kan worden gerealiseerd zal dat repercussies hebben voor de aanpak door andere betrokkenen. Het verbieden van wedstrijden dan wel het spelen van wedstrijden zonder publiek komt dan eerder aan de orde.

Uniform aanvangstijdstip

Voordeel van een gelijktijdig begin van wedstrijden is er met name in gelegen dat supporters op de heenreis naar of terugreis van wedstrijden van hun favoriete club niet de gelegenheid hebben om af te buigen naar andere wedstrijdplaatsen, om daar supporters van rivaliserende clubs op te zoeken. Ook in organisatorische en sportieve zin heeft een uniform aanvangstijdstip voordelen.

Anderzijds kan de situatie dat alle supporters tegelijkertijd op de been zijn en de daaraan verbonden risico's een argument zijn om een gelijktijdig begin van voetbalwedstrijden af te wijzen. Niettemin moet een uniform aanvangstijdstip van risicowedstrijden ernstig worden overwogen. Hierover is nader overleg noodzakelijk. Afgesproken is dat de VNG hiertoe het initiatief zal nemen.

Handhaving licentievoorwaarden KNVB

Het veiligheidsbeleid vormt een onderdeel van het licentiesysteem van de KNVB. Hierbij worden voorwaarden gesteld aan de BVO's, alsmede richtlijnen en aanbevelingen inzake veiligheidsbeleid uitgevaardigd. Verder worden voorschriften aan de clubs gesteld voor de organisatie van orde en veiligheid bij voetbalwedstrijden. De naleving van de voorwaarden wordt getoetst door de licentiecommissie van de KNVB. Deze commissie adviseert het bestuur van de KNVB over de licentieverlening.

Momenteel ontbreekt op landelijk niveau voldoende inzicht in handhaving van de eisen aan de BVO's. Vanwege het belang van naleving van de voorschriften voor de orde en veiligheid bij voetbalwedstrijden is hier dringend behoefte aan. De staatssecretaris van Volksgezondheid, welzijn en Sport heeft opdracht verleend aan een onafhankelijke instantie om de inventarisatie te maken. De resultaten daarvan zullen op korte termijn bekend worden. Aan de hand van de inventarisatie wordt het huidige systeem van licentieverlening en de handhaving van de eisen aan de BVO's geëvalueerd.

Hierop vooruitlopend heeft de KNVB voorgesteld de controle op de naleving van de licentievoorwaarden door een onafhankelijk audit-bureau te laten verrichten.

Verbeteren veiligheidsmanagement

Uit het voorgaande is reeds gebleken dat in vele opzichten groot belang toekomt aan de bijdrage die de clubs leveren aan de veiligheid van en rondom voetbalwedstrijden. De KNVB zal de clubs daarbij in verhevigde mate stimuleren en ondersteunen. Zij heeft daartoe een aantal actiepunten geformuleerd.

Ten eerste gaat de KNVB het periodieke overleg met het CIV intensiveren. Verder zal de KNVB de BVO's stimuleren om professionele veiligheidsmanagers of -coördinatoren aan te stellen. De KNVB stelt een eenmalige stimuleringspremie van f 25 000,- beschikbaar voor de BVO die een veiligheidscoördinator aanstelt. Hiervoor hebben zich inmiddels 4 BVO's aangemeld. Tevens zal een cursus voor veiligheidscoördinatoren worden opgezet.

Professionalisering van veiligheidsmanagers is een onmiskenbare voorwaarde voor het functioneren van een stewardorganisatie. Hiermee kan dan ook een impuls worden gegeven aan de effectiviteit van het optreden van de stewards. Met deze veiligheidsmanagers zal door de KNVB elk jaar een bijeenkomst worden georganiseerd.

In het kader van de professionalisering van het veiligheidsmanagement van de clubs start de KNVB een nieuwe cursus voor stewards. De cursus richt zich met name op de begeleiding van de harde kern van voetbal-supporters.

Een ander punt bij de verbetering van de veiligheid betreft het weren van supporters die door alcoholgebruik en/of gebruik van met name synthetische drugs (XTC) niet aanspreekbaar zijn. Uit het genoemde onderzoek van het WODC naar het daderprofiel van voetbalsupporters is gebleken dat een groot deel van de harde kern als gevolg van dit gebruik

in het geheel niet aanspreekbaar is op de consequenties van hun gedrag. De clubs zullen dergelijke supporters moeten weren uit het stadion. Een grondslag hiervoor moet in het huisreglement van het stadion worden opgenomen.

Investeren in supportersbeleid

De KNVB heeft de besturen van de BVO's schriftelijk op 20 november 1996 opgeroepen onderwerpen als veiligheidsorganisatie en supportersbeleid bestuurlijk ernstiger te nemen en dat in bestuurlijk gedrag ook te tonen. In een overleg met de bestuurders van de BVO's die verantwoordelijk zijn voor het veiligheidsbeleid, heeft het KNVB-bestuur hiervoor aandacht gevraagd.

Ook bij de toetsing door de KNVB van het sociaal-preventief beleid in het kader van de licentieverlening zal naar deze activiteit worden gekeken. Dat het werk van de supporterscoördinator in samenhang met het jeugdwelzijnswerk van grote betekenis is kan niet voldoende worden benadrukt. Daarbij is het noodzakelijk dat een goede aansluiting wordt gecreëerd van een sociaal-preventieve aanpak vanuit de club op reeds bestaande organisaties en activiteiten op lokaal niveau.

Naar de huidige stand van zaken is het initiëren van dit beleid voor veel clubs dringend gewenst.

Ontwikkeling, intensivering en voortdurende innovatie van het supportersbeleid door de clubs zal een onmisbare investering zijn voor de toekomst van het betaald voetbal. Daarbij gaat het met name om de jonge aanwas van jeugdige supporters.

Het Landelijk Overleg Supporterscoördinatoren (LOS) heeft veel ervaring opgebouwd en kan de KNVB en BVO's bij de verder ontwikkeling met raad en daad bijstaan.

Door de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport wordt de Federatie van Supportersverenigingen (FSV) gesubsidieerd voor de uitvoering van een door haar opgesteld beleidsplan met betrekking tot het supportersbeleid. Op korte termijn zal het ministerie van VWS overleg voeren met de FSV over de resultaten daarvan, uitgaande van de wenselijkheid om het veiligheidsaspect daarbij nadrukkelijker te betrekken.

Stadionverboden

Momenteel bestaat er de mogelijkheid om voetbalvandalen een strafrechtelijk en een civielrechtelijk stadionverbod op te leggen. Het strafrechtelijke stadionverbod wordt door de rechter opgelegd en het duurt relatief lang voordat een dergelijk verbod geëffectueerd kan worden.

De civielrechtelijke uitsluiting – ofwel stadionverbod – geeft de betaald voetbalorganisatie de mogelijkheid supporters uit te sluiten van het bijwonen van voetbalwedstrijden. Het stadionverbod is gebaseerd op de huisregels van de clubs en kan worden opgelegd als de supporter de orde in en rondom het stadion verstoort, in directe relatie tot de voetbalwedstrijd strafbare feiten pleegt of de huisregels van de club overtreedt. Een stadionverbod kan tevens door de KNVB worden opgelegd. Deze laatste uitsluiting heeft een landelijke dekking.

In de praktijk blijkt dat deze civielrechtelijke aanpak van voetbalvandalen voor verbetering vatbaar is. De maatregel wordt nog niet door elke club in volle omvang ingezet. Ook is niet altijd even duidelijk in welke situatie tot uitsluiting wordt overgegaan. Ook de supporter heeft behoefte aan duidelijkheid. Van duidelijke richtlijnen en regels kan tevens een preventieve werking uitgaan.

Een derde methode om de effectiviteit van het stadionverbod te verbeteren vormt de mogelijkheid om het stadionverbod gepaard te laten gaan met intrekking van de clubkaart. De supporter is dan niet meer in staat kaarten voor een wedstrijd te verkrijgen. Daartoe dient de Cotass-clubkaart te worden omgevormd van uitsluitend servicekaart tot (tevens) persoonsgebonden veiligheidskaart, waarbij identificatie van de supporter mogelijk is. Al eerder in deze brief is hieraan aandacht besteed.

Wil het stadionverbod snel – lik-op-stuk – en in de juiste gevallen worden ingezet dan dient de informatievoorziening aan de betaald voetbalorganisatie en de KNVB te worden verbeterd. Een werkgroep onder auspiciën van de KNVB heeft gezien waar de knelpunten in de informatievoorziening zitten. De informatie-uitwisseling tussen betaald voetbalorganisaties en KNVB enerzijds en tussen OM en KNVB anderzijds verloopt niet vlot en is ook overigens aan belemmeringen onderhevig (Wet persoonsregistraties, Wet politieregisters, Wet openbaarheid van bestuur, de richtlijnen van het Openbaar Ministerie en de Regeling informatieverstrekking OM aan KNVB).

Het voornemen bestaat om de huidige richtlijn terzake van het OM op korte termijn aan te scherpen. Nu is het geven van informatie alleen mogelijk bij een bekende verdachte of na een transactie of veroordeling. Overwogen wordt om de officier van justitie de bevoegdheid te geven om informatie te verschaffen als hij meent dat tegen een verdachte voldoende wettig en overtuigend bewijs aanwezig is om een veroordeling door de rechter te verkrijgen.

Daarnaast wordt ernaar gestreefd om informatieverschaffing voor meer delicten mogelijk te maken: nu is dit alleen mogelijk bij gevaar voor leven en gezondheid, vernieling van goederen en discriminatie. Overwogen wordt deze delicten uit te breiden met delicten als – onder andere – opruiing, wederspanning en het bezit van wapens.

Naast gegevensverstrekking door het openbaar ministerie dienen de clubs op basis van zelf verzamelde gegevens, bijvoorbeeld aan de hand van getuigenverklaringen van bestuursleden, de veiligheidsmanager of -coördinator of stewards, tot een uitsluiting over te gaan.

De versterking van de informatiepositie van de KNVB en de betaald voetbalorganisaties is in dit verband van groot belang voor de verdere beleidsontwikkeling.

Met de KNVB is afgesproken dat zij, in overleg met de Registratiekamer, de professionalisering van gegevensverzameling door de betaald voetbalorganisaties zal stimuleren.

Vorbereiding wedstrijdschema

Elk jaar wordt omstreeks mei het wedstrijdschema voor het komende voetbalseizoen opgesteld. Het wedstrijdschema heeft grote betekenis voor de planning van niet alleen de clubs, maar ook voor andere betrokkenen zoals gemeenten en politie. Gemeenten kunnen nagaan hoe het houden van een wedstrijd zich verhoudt met eventuele andere evenementen die tegelijkertijd worden georganiseerd. In verband met dergelijke andere evenementen, maar ook meer in het algemeen biedt een vooraf vastgesteld wedstrijdschema de politie de mogelijkheid de inzet van politiemensen te plannen.

Bij de samenstelling van het wedstrijdschema wordt door de KNVB in breed verband afstemming gepleegd. Zodoende kunnen knelpunten van

organisatorische aard en met betrekking tot politie-inzet in het wedstrijd-schema worden verwerkt. Met name bij risicowedstrijden is dit van groot belang.

De KNVB heeft zich voorgenomen om met ingang van de planning van komend voetbalseizoen meer zorg te besteden aan het creëren van draagvlak voor de problemen bij de totstandkoming van het wedstrijd-programma. De commissie die daarvoor bestaat en is samengesteld uit vertegenwoordigers van de KNVB, de VNG, het CIV en de politie, wordt dan ook nieuw leven ingeblazen.

Voorbeeld gedrag officials, trainers en spelers

Het gedrag van officials, trainers en spelers kan van invloed zijn op het gedrag van supporters. Zo zal grof spel of provocerend gedrag van spelers over kunnen slaan op het publiek en kunnen leiden tot een vijandige bejegening van supporters van de tegenpartij en spreekkoren met veelal een discriminerende en racistische strekking. Hetzelfde resultaat kan het gevolg zijn van dergelijk gedrag van trainers, coaches en officials van clubs.

Om dergelijk wangedrag tegen te gaan is door de KNVB een gedragscode opgesteld die geldt voor officials in het betaalde voetbal. Doel van de gedragscode is het verbeteren van de beeldvorming rondom betaald voetbal. Dit wordt bereikt door onberispelijk voorbeeld gedrag van officials en door het tegengaan van wangedrag waardoor het voetbal in diskrediet wordt gebracht. Een dergelijke gedragscode kan een positieve impuls geven aan het stimuleren van voorbeeldgedrag en aldus – al of niet bewuste – opruiing van supporters tegengaan.

B. Bestuur, politie en Justitie

Kwaliteitsverbetering openbare orde-informatie en bundeling deskundigheid

Het overheidsoptreden is er primair op gericht de openbare orde te herstellen, onverminderd de afweging om waar mogelijk in individuele gevallen strafrechtelijk correctief op te treden. Het strafrechtelijk optreden door de politie kan gevolgen hebben op de openbare orde. Dit vraagt steeds om een belangenafweging tussen handhaving van de openbare orde en handhaving van de strafrechtelijke rechtsorde. In bepaalde situaties kan het van belang zijn om een aanhouding uit te stellen tot een tijdstip waarop dit geen invloed heeft op de openbare orde. Verstoring van de openbare orde is doorgaans een gevolg van de gezamenlijkheid van het wangedrag in groepsverband en minder door de individueel gepleegde strafbare feiten.

Veelal zien we dat tijdens een ordeverstoring plegers van strafbare feiten in de massa anoniem kunnen blijven en daardoor beschermd en aangemoedigd worden in hun gedrag voor de toekomst.

Door een gebrek aan gerichte persoonsinformatie kan op het terrein van de openbare ordehandhaving geen verantwoorde risico-analyse worden gemaakt. Dit wordt door de politie in toenemende mate als probleem ervaren. Verzameling van deze informatie en een betrouwbare risico-analyse kunnen leiden tot een meer gerichte operationele sturing van het politiepersoneel met het oog op de voorkoming van de ordeverstoring.

Ten behoeve van de verbetering van de informatie-analyse op landelijk niveau zal de organisatie en taak van het Centraal Informatiepunt Voetbalvandalisme worden gezien.

Het professionaliseren en het institutionaliseren van het gebruik van openbare orde-informatie is dringend geboden. Als verantwoordelijk voor

de handhaving van de openbare orde in zijn gemeente ligt het voor de hand dat dit plaatsvindt onder de verantwoordelijkheid van de burgemeester. In het belang van de openbare orde gaat het daarbij om gerichte informatie-inwinning van gesprekspartners en informanten en het professioneel exploiteren ervan.

Het is de taak van de burgemeester om zich zo goed mogelijk te laten informeren over alle aspecten die van belang zijn voor de politie-inzet bij een risicowedstrijd.

Daarbij hoort evenzeer het inwinnen van informatie door de politie bij de diverse supporters of supportersgroepen om zodoende hetzij preventief te kunnen optreden hetzij voldoende informatie op te bouwen dat daardoor het draaiboek voor de betreffende wedstrijd zo adequaat en realistisch mogelijk kan worden opgesteld. Bezien wordt of extra wettelijke bevoegdheden nodig zijn om informatie in te winnen, waarbij gedacht kan worden aan het gebruik van informanten. Bevoegdheden op het terrein van de handhaving van de openbare orde horen niet thuis in het Wetboek van Strafvordering. Daarbij moet worden bedacht dat de methoden die in het wetsvoorstel Bijzondere opsporingsbevoegdheden (BOB) aan de orde zijn, niet gebruikt kunnen worden voor louter de handhaving van de openbare orde.

Op deze plek merken wij al wel op dat de in het wetsontwerp BOB geregelde opsporingsbevoegdheden mogelijk worden als er een verdenking is van een gepleegd strafbaar feit. De inzetmogelijkheid van de bevoegdheden is afhankelijk van de ernst van het feit en de ingrijpendheid van de bevoegdheid. Bij voetbalvandalisme zal het – zeker gezien de jongste verschijningsvormen – vrijwel altijd gaan om misdrijven, die voldoende ernstig zijn om bijzondere opsporingsbevoegdheden in te zetten. De conclusie is dan ook gerechtvaardigd dat de in het wetsvoorstel BOB geregelde bevoegdheden ook in het kader van het opsporen van strafbare feiten die als voetbalvandalisme kunnen worden getypeerd, kunnen worden ingezet. Er dient dan wel sprake te zijn van een concrete verdenking.

Het bovenstaande geldt ook voor artikel 140 Wetboek van Strafrecht (het deelnemen aan een criminele organisatie) met dien verstande dat er bij dit artikel sprake zal moeten zijn van het deelnemen aan een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van misdrijven. Het lid zijn van een «harde kern» op zich is derhalve niet voldoende. Een groep vandalen die als oogmerk heeft het regelmatig plegen van misdrijven als mishandeling, zaaksbeschadiging en dergelijke, kan daarentegen wel met artikel 140 aangepakt worden.

Verder merken wij op dat in onze visie de politieregio's als zodanig de plicht hebben elkaar zo goed mogelijk te informeren over (dreigende) openbare orde verstoringen door groepen supporters.

In aanmerking genomen dat het bij een risicowedstrijd vaak om meerdere regio's zal gaan dient het zo te zijn dat iedere betrokken regio zijn informatiepositie zo goed mogelijk opbouwt en deze informatie ook zo volledig mogelijk met andere regio's uitwisselt. Alleen zo wordt voorkomen dat het overschrijden van de regiogrenzen leidt tot het in een ongewenst vacuüm terechtkomen van een groep supporters.

In dit licht bezien achten wij het dan ook wenselijk dat de politie zich op een meer structurele basis dan tot nu toe gebruikelijk was, richt op het vastleggen van informatie over daders en dadergroepen met betrekking tot voetbalvandalisme.

Dat bij het vastleggen van informatie over personen de grenzen van de privacywetgeving in het oog gehouden moeten worden, zal duidelijk zijn. Naar het ons voorkomt liggen deze grenzen verder weg dan menigeen

lijkt te denken. Zo is het denkbaar en mogelijk dat er politieregisters worden gevoerd die specifiek betrekking hebben op voetbalvandalisme. Hierdoor wordt bereikt dat de informatie gerubriceerd wordt opgeslagen en daardoor binnen de regio dan wel op landelijk niveau toegankelijk is.

Over de relatie tussen deze – reguliere – politieregisters en de CID-registers zullen wij ons nog verstaan met het Korpsbeheerdersberaad, het Hoofdofficierenberaad en de Raad van Hoofdcommissarissen. Hierbij zal de toekomstige wijziging van de Wet op de politieregisters ook aan de orde komen.

Het vorenstaande maakt een belangrijke wijziging in het politie-optreden mogelijk. Het huidige politie-optreden bij voetbalvandalisme en -geweld wordt veelal gekenmerkt door grotendeels volgend politie-optreden. Op basis van de mogelijkheid om voldoende informatie in te winnen is een verschuiving mogelijk naar een meer adequaat operationeel optreden, zodat grootschalige openbare orde-verstoringen – zoals zich onlangs hebben voorgedaan op de A10 bij Amsterdam/Volendam en bij de A9 in Beverwijk – kunnen worden teruggebracht.

Een zwaarder traject op het gebied van de openbare orde informatie-inwinning is verantwoord nu een redelijk vermoeden bestaat dat de harde kern van voetbalsupporters van te voren hun acties plannen met het uitsluitende doel confrontaties te zoeken en ordeverstoringen uit te lokken.

Naast versterking van de informatie-positie van de politie is afgesproken dat de korpsen elkaar met expertise en bijstand ondersteunen. Voorts zal ieder korps zich verantwoordelijk weten voor de begeleiding van supporters bij uitwedstrijden.

Verscherping aanhoudings- en vervolgingsbeleid

Er bestaat overeenstemming over een intensivering van het politie-optreden gericht op het verrichten van aanhoudingen van voetbalsupporters die zich misdragen. De overtuiging bestaat dat het openbare orde optreden bij gevallen van vermoeden van strafbare feiten niet langer kan worden voortgezet zonder een meer stringent repressief optreden. Het beheersen van de openbare orde was tot nu toe in hoofdzaak gericht op het scheiden van rivaliserende supportergroepen om verdere escalatie te voorkomen. Niet langer kan er in worden berust dat het aantal aanhoudingen bij ernstige verstoringen van de openbare orde nauwelijks van enige betekenis is.

Een actief aanhoudingsbeleid is geboden teneinde de angel uit de harde kern voetbalvandalen te trekken. Belangrijk is daarbij een adequaat en door de gezagsdriehoek gedragen, draaiboek, waarin de beleids-uitgangspunten en de tolerantiegrenzen zijn opgenomen. De hoeveelheid aanhoudingen kan daardoor sterk beïnvloed worden.

In uitzonderlijke gevallen kan het noodzakelijk zijn om na overtreding van gemeentelijke openbare orde- en noodbevoegdheden over te gaan tot aanhoudingen van groepen supporters als deze zich als groep dreigend gedragen dan wel wanneer er door de personen in deze groep vele al dan niet kleine strafbare feiten worden begaan.

In genoemde uitzonderlijke situaties dient het mogelijk te zijn om tot aanhouding van deze groep als geheel over te gaan. De groepen supporters kunnen vervolgens tijdelijk worden opgevangen in bijvoorbeeld een sporthal of een kazerne.

Dit dient wel gepaard te gaan met een zorgvuldige intake van de betrokken personen zodat bij de individuele selectie later kan blijken wie uit deze groep voor een strafbaar feit moeten/kunnen worden vervolgd.

Waar het gaat om preventief optreden dient ook gewezen te worden op de mogelijkheid om voorafgaande aan bijvoorbeeld een risicowedstrijd risico-supporters tegen wie nog vorderingen openstaan dan wel die nog een vrijheidsstraf dienen uit te zitten thuis aan te houden.

Daarnaast is het noodzakelijk dat er voor de daadwerkelijke aanhoudingen voldoende capaciteit beschikbaar is.

In lijn met de OM-richtlijn voetbalvandalisme en -geweld dient de officier van justitie zijn aanhoudings- en vervolgingsbeleid voorafgaand aan de wedstrijd te hebben bepaald. Het heeft daarbij voorkeur dat dit in het driehoeksoverleg aan de orde komt, opdat er een zo breed mogelijk draagvlak ontstaat.

Wij merken daarbij op dat reeds enige tijd overleg plaatsvindt over een wijziging van de huidige richtlijn «Bestrijding voetbalvandalisme». Onderwerpen die daarbij aan de orde zijn betreffen het aanhoudings- en vervolgingsbeleid en de informatie-uitwisseling van het openbaar ministerie aan de KNVB. Op dit laatste zijn wij bij de paragraaf over de stadionverboden reeds kort ingegaan. Het streven is om op korte termijn een gewijzigde richtlijn te kunnen vaststellen.

Voorts merken wij op dat het juist voor het operationele niveau van de politie-organisatie van groot belang is om inzichtelijk te hebben op basis van welke wettelijke grondslag kan worden opgetreden. Wij zijn van mening dat het huidige Wetboek van strafrecht, tezamen met de nodige bijzondere wetten en tezamen met lokale regelgeving, een groot scala van handvatten biedt om te kunnen optreden tegen voetbalvandalisme. Ten behoeve van de politie overwegen wij dan ook om een uitputtende inventarisatie op te (laten) stellen van de juridische mogelijkheden die er nu reeds bestaan. Hierbij zullen wij uiteraard ook reeds in gang gezette wetswijzigingen betrekken.

Wij overwegen om ook enige uniformiteit aan te brengen in de wijze waarop er omgegaan wordt met de voorbereiding op risicowedstrijden. Met name achten wij het van belang dat een voetbalvandaal in alle regio's en arrondissementen zo veel mogelijk op de gelijke wijze wordt bejegend. Over ons voornemen zullen wij overleg plegen met de meest betrokkenen.

Een justitieel vervolgtraject als beschreven in de richtlijn zal de basis moeten vormen voor een meer structurele oplossing, dit gekoppeld aan andere maatregelen in de keten, zoals het opleggen van een stadionverbod, een betere toegangscontrole, het innemen van de clubkaart en een selectieve toewijzing van toegangkaarten voor het stadion.

Vorenstaande betekent dat ook na de wedstrijddag het politieoptreden doorloopt en voldoende politiecapaciteit moet worden gereserveerd voor de opsporing van hen die zich aan strafbare feiten hebben schuldig gemaakt, bijvoorbeeld met gebruikmaking van door de politie opgenomen video-beelden.

Alles zal in het werk worden gesteld om het georganiseerd relgedrag te doorbreken.

Een en ander vergt een grote inspanning tussen de verschillende partijen op het gebied van samenwerking en informatieverzameling.

Overigens wordt bezien of de meest recente ontwikkelingen moeten leiden tot bijstelling van de OM-richtlijn.

Internationale politiesamenwerking

Tijdens een op 19 en 20 maart jl. onder het Nederlandse voorzitterschap van de Europese Unie te Amsterdam gehouden expertmeeting over voetbalvandalisme zijn initiatieven ontwikkeld om op het gebied van de bestrijding van het geweld in de sport internationale politiesamenwerking verder te bevorderen. In het bijzonder zijn aanbevelingen ontwikkeld op het gebied van een verdere kennisontwikkeling tussen politiediensten op

het gebied van de internationale contacten van supporters en de supportersnetwerken.

Ook zijn aanbevelingen ontwikkeld om door internationale uitwisseling van politiepersoneel de deskundigheid te bevorderen door ervarings-uitwisselingen. Verder wordt de mogelijkheid onderzocht om de nationale stadionverboden internationaal op te schalen door tussenkomst van de UEFA. Aan de expertmeeting wordt een vervolg gegeven.

Videocamera-toezicht

In het stadion en in de zeer directe omgeving ervan wordt in toenemende mate gebruik gemaakt van videocamera's als middel om toezicht te houden op supportersgedrag. Per 1 augustus 1997 zijn alle betaald voetbalorganisaties op basis van de KNVB-voorschriften verplicht videocamera's in te zetten.

In de verder verwijderde omgeving van het stadion ontbreekt een dergelijk middel om toezicht uit te oefenen, terwijl als gevolg van toenemend geweld buiten de voetbalstadions, de behoefte daaraan toeneemt. Wij zijn van mening dat de politie bij de toezicht op voetbalvandalen zich in toenemende mate moet bedienen van videocamera-toezicht.

In het WODC-rapport *Toezicht met camera's; toepassing, effecten en juridische aspecten* van februari 1996 en het onlangs verschenen rapport van de Registratiekamer *In beeld gebracht; privacyregels voor het gebruik van videocamera's voor toezicht en beveiliging* (januari 1997) wordt ingegaan op de mogelijkheden van het plaatsen en het gebruik van videosystemen. De regels die daaraan worden gesteld vloeien voort uit de bescherming van de privacy van de burgers.

In het rapport van de Registratiekamer worden (privacy)regels geformuleerd voor het gebruik van videocamera's. Op korte termijn zal het kabinet een integraal standpunt ontwikkelen over het gebruik van videocamera-toezicht. Hierop vooruitlopend kan over cameratoezicht met betrekking tot de bestrijding van voetbalvandalisme en -geweld het volgende worden gesteld. De herkenning van de aanstichters is problematisch vanwege de relatieve anonimiteit die het groepsgebeuren biedt. Ook het ter plaatse aanhouden van aanstichters en overige daders is niet altijd mogelijk. Van de mogelijkheid van herkenning van de aanstichters van wanordelikheden via cameratoezicht, mag een preventieve werking worden verwacht. Van de wetenschap dat herkenning zal plaatsvinden zal naar verwachting een remmend effect uitgaan op de intentie van sommige supporters om rellen aan te vangen en de (huis)regels te overtreden. Om dit te bereiken, zonder tegen de strafwetgeving in te druisen, moeten camera's zichtbaar zijn aangebracht en dienen supporters vooraf op de hoogte gesteld te worden van de aanwezigheid en de functie van de camera's. Dit geldt ook voor de supporters van de bezoekende club. Registratie met camera's geeft tevens mogelijkheden via de videobeelden daders te herkennen en op te sporen.

Uniform kader en coördinatie van optreden

Met alle verantwoordelijke partijen is afgesproken dat in een ketenbenadering een gezamenlijke aanpak wordt ontwikkeld. Daarvoor is het noodzakelijk, dat alle partijen vanuit eenzelfde beleidskader de maatregelen treffen. De minister van Binnenlandse Zaken zal met de meest betrokken vertegenwoordigers een uniform beleidskader ontwikkelen op basis waarvan aansluitend een operationeel kader voor de beleidsuitvoering zal worden opgesteld. Op basis van een uniform kader zullen wedstrijden met eenzelfde aanpak kunnen plaatsvinden. Uiteraard is deze benadering gericht op risico-wedstrijden.

Aan de hand van het beleidskader kunnen alle partijen de maatregelen rond voetbalwedstrijden toetsen aan deze uitgangspunten. Deze uitgangspunten vormen het vertrekpunt voor alle betrokken partijen.

Ook willen wij het belang benadrukken van een permanente overlegstructuur op lokaal niveau tussen de primair betrokkenen – de club, de politie, het openbaar ministerie en de burgemeester – waarin doorlopend de mogelijke problemen rondom voetbalwedstrijden worden gesignaleerd en doorgesproken en oplossingen en maatregelen worden afgestemd. Dit vereist bij dreigende bovenlocale incidenten de nodige coördinatie, waarvoor eerste ondergetekende de Commissarissen van de Koningin, die hierin een verantwoordelijkheid hebben, de aandacht zal vragen. Bij provincie-overstijgende incidenten is een rol weggelegd voor de minister van Binnenlandse Zaken, die zich hiervoor bedient van het Landelijk Coördinatie Centrum.

Bestuurlijk-juridische maatregelen

1. Gemeentelijke verordeningen

Gemeenten met een betaald voetbalorganisatie binnen de gemeentegrens hebben doorgaans een regeling met betrekking tot betaald voetbal in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) opgenomen, waarin een vergunningplicht is neergelegd voor het organiseren van wedstrijden in het betaalde voetbal. De burgemeester kan in het belang van de openbare orde voorschriften in de vergunning opnemen. Indien de vrees bestaat dat het doen spelen van de wedstrijd een buiten-proportionele verstoring van de openbare orde oplevert kan de burgemeester de vergunning weigeren. De mate waarin van dit instrument gebruik wordt gemaakt varieert. Wij zijn van mening dat meer uniformiteit moet bestaan in de aanpak van het voetbalvandalisme. Daartoe zullen de politieministers een beleidskader opstellen waaraan de organisatie van voetbalwedstrijden moet voldoen. Daarbij worden met name gemeenteoverschrijdende aspecten meegenomen. Bij gebreken in de naleving dient de wedstrijd te worden uitgesteld.

Voorts is geconstateerd dat de APV's van de «voetbalgemeenten» grote verscheidenheid kennen op het gebied van regulering van betaald voetbal en voetbalvandalisme. In samenwerking met VNG zal meer bekendheid worden gegeven aan de diverse regelingsvormen.

2. Preventief optreden

Naast het gebruik van vergunningstelsels kan worden opgetreden door middel van het gebruik van openbare orde bevoegdheden (artikel 172 Gemeentewet) en van noodbevoegdheden (artikelen 175 en 176 Gemeentewet). Gezien de verstrekkendheid en onvoorzienbaarheid van het gebruik van noodbevoegdheden dient de inzet beperkt te blijven tot echte noodsituaties. Dit dient echter op zodanige wijze te gebeuren dat maatregelen ter beteugeling van ordeverstoringen voorhanden blijven. Het verdient dan ook de voorkeur te bezien in hoeverre noodbevoegdheden een meer democratisch gelegitimeerde basis kunnen krijgen door deze bijvoorbeeld in de APV op te nemen. In het onderzoeksrapport «Het gebruik van gemeentelijke noodbevoegdheden» is reeds een indicatie gegeven van deze mogelijkheid. Om een exact beeld te verkrijgen van de mogelijkheden wordt de opdracht gegeven een (vervolg)onderzoek uit te voeren. Het onderzoek moet – in aanvulling op het bovenstaande rapport – resulteren in een overzicht van situaties en de maatregelen die hierbij op basis van reguliere wet- en regelgeving kunnen worden ingezet.

De Gemeentewet geeft de burgemeester de bevoegdheid om onder meer bij verstoring van de openbare orde (artikel 172 Gemeentewet) en bij ernstige wanordelijkheden (artikelen 175/176 Gemeentewet) of de ernstige vrees voor het ontstaan daarvan gebruik te maken van de openbare orde – en noodbevoegdheid (noodbevel of noodverordening). Op basis van deze bevoegdheden is het mogelijk preventieve maatregelen te nemen om verstoring van de openbare orde te voorkomen.

De onvoorzienbaarheid van sommige ordeverstoringe supportersacties noopt ertoe dat elke burgemeester van gemeenten waar de «verdachte» supporters doorreizen, een openbare orde- of noodbevel of noodverordening «op de plank heeft liggen» en deze mondeling afkondigt, zodra de politie meldt dat de geweldpleging zich binnen de gemeentegrens zal gaan afspelen. De strekking van de openbare orde- of noodbevoegdheid kan zijn dat personen die zich op basis van uiterlijke kenmerken of andere aanwijzingen manifesteren als voetbalsupporter en de kennelijke bedoeling hebben om wanordelijkheden te plegen, verplicht worden zich op de snelst mogelijke weg door de gemeente te verplaatsen. Het heeft de voorkeur dat de burgemeester zo concreet mogelijk aangeeft waar het de supporters niet is toegestaan te komen. Het verlaten van de snelweg of het stoppen op de snelweg, anders dan in een noodsituatie («zo snel mogelijk»), levert een overtreding op van de noodbevoegdheid (niet voldoen aan noodbevel is een misdrijf), op basis waarvan de overtredders door de politie kunnen worden opgepakt.

Het zich verzamelen van supporters kan reeds een overtreding van de gemeentelijke Algemene plaatselijke verordening opleveren wegens samenscholing. De samenscholers zijn verplicht op een daartoe strekkend bevel van de politie hun weg te vervolgen of zich in de aangegeven richting te verwijderen. Met het gebruik van deze bevoegdheid kan bereikt worden dat supporters geen gelegenheid wordt gegeven om zich te groeperen.

De beide politieminsters zijn van mening dat het mogelijk is om bij overtreding van een gemeentelijk openbare orde- of noodbevel dan wel een gemeentelijke noodverordening te kunnen overgaan tot de aanhouding van meerdere individuele personen tegelijk, nog voordat deze personen daadwerkelijk meer ernstige strafbare feiten hebben begaan. Er dient dan van de groep als zodanig een dermate grote dreiging voor een ernstige verstoring van de openbare orde uit te gaan dat preventieve maatregelen gerechtvaardigd zijn.

3. Aanscherping bestuursrechtelijke aanpak

Met betrekking tot de openbare ruimte vinden verstoringen van de openbare orde veelal plaats rondom het stadion en op de route van het station naar het stadion. De huidige mogelijkheden om voetbalvandalisme en -geweld buiten het stadion aan te pakken zijn beperkt. Uiteraard staat het strafrecht ter beschikking (openbare geweldpleging, openbare dronkenschap), doch toepassing van het strafrecht is bij massale gebeurtenissen aan beperkingen gebonden, onder meer door de individuele bewijslast. Deze belemmeringen komen mede tot uitdrukking in het relatief lage aantal aanhoudingen.

Er bestaat derhalve behoefte aan een preventief middel. De huidige mogelijkheden zijn ontoereikend. Het opleggen van een straatverbod door de betaald voetbalorganisaties of de KNVB vergt tussenkomst van de rechter en kan dus niet voortvarend worden ingezet. Hetzelfde geldt voor het strafrecht. Een omgevingsverbod kan als bijkomende straf worden opgelegd. De lange termijn die hiermee gemoeid is beperkt een adequate aanpak van het vandalisme en betekent verlies van effectiviteit vanwege het ontbreken van een lik-op-stuk-karakter.

Aanvulling van bovenstaande maatregelen door introductie van een publiekrechtelijk omgevingsverbod kan effectief zijn. Op basis hiervan kan de burgemeester een stelselmatige voetbalvandaal de toegang tot het gebied rondom het stadion en eventueel de route van het station naar het stadion op wedstrijddagen verbieden. Het kan daarbij gaan om personen die naar het oordeel van de burgemeester een ernstige verstoring van de openbare orde vormen. De burgemeester kan tot dit oordeel komen indien een bepaalde persoon herhaaldelijk rellen en andere ordeverstoringen en geweldplegingen veroorzaakt of anderszins betrokken is bij voetbalvandalisme, zoals vernielingen tijdens het vervoer naar of van het stadion en bij het stadion en daarbij de vrees bestaat voor herhaling van de ordeverstoringen. Het verbod dient vooraf aan de betreffende persoon te worden bekendgemaakt. Het aantreffen van de persoon in het gebied levert een strafbaar feit op waartegen kan worden opgetreden. Tevens kan door een ambtenaar van politie het bevel worden gegeven zich uit het gebied te verwijderen. Overtreding van een dergelijk bevel levert een misdrijf op, wegens overtreding van artikel 184 van het Wetboek van strafrecht.

De noodzaak van de inbreuk is gegeven door de omstandigheid dat de persoon die door het omgevingsverbod wordt getroffen, herhaaldelijk de openbare orde moet hebben verstoord en er ernstige vrees bestaat voor herhaling van de gedragingen die hebben geleid tot de verstoring. Daarmee voldoet het omgevingsverbod aan de vereisten uit het EVRM en het IVBPR.

Bij de feitelijke toepassing van het verbod zal per individueel geval moeten worden beoordeeld of het verbod toelaatbaar is. De toepassing van de artikelen is slechts in ernstige situaties toegestaan. Vooraf moet worden overwogen of alternatieve, minder ingrijpende middelen toereikend zijn om de ongewenste situatie ongedaan te maken. De bepaling kan worden toegepast indien personen herhaaldelijk de openbare orde verstoren en duidelijk is dat andere minder ingrijpende maatregelen niet effectief zijn.

Om tot het oordeel te kunnen komen dat een persoon een ernstige verstoring van de openbare orde vormt, dient de burgemeester te beschikken over informatie over feiten en gedragingen van de betreffende persoon. Deze mogelijkheid bestaat binnenkort na wijziging van de Wet politieregisters. In het wetsvoorstel wordt geregeld dat de burgemeester in het kader van de handhaving van de openbare orde gegevens verstrekt kan krijgen uit de politieregisters. Het wetsvoorstel is voor advies aan de Raad van State gezonden.

Het omschreven publiekrechtelijke omgevingsverbod zal samen met de VNG worden uitgewerkt.

Norm politie-inzet

De inzet van de politie bij betaald voetbal is omvangrijk. Tussen de politiekorpsen onderling zijn er opvallende verschillen te zien in de omvang van deze politie-inzet.

Afgezien van de relatie van de politie-inzet met de maatregelen van de thuis spelende club, is de politie-inzet sterk afhankelijk van de maatregelen die mogen worden verwacht van de uit spelende club. Dit laatste is door de politie minder te beïnvloeden. Hier ligt een verantwoordelijkheid van de KNVB en de betrokken clubs.

Niet altijd laten de verschillen in de politie-inzet zich verklaren. Overigens zijn er ook grote verschillen te constateren in de inspanning van de verschillende clubs.

Een verdere omslag in de politie-inzet en een uniform landelijk politie-optreden is gewenst.

Naast de verantwoordelijkheid van de burgemeester voor de handhaving van de openbare orde is de inzet van de politie mede een verantwoordelijkheid van het regionaal college dat zijn invloed heeft bij het vaststellen van het regionaal beleidsplan.

Waar sprake is van een risico is het alleszins redelijk, dat alle betrokken partijen dit dragen. Risicospreiding over alle partijen doet een groot appel op partijen om ook zelf bij te dragen in plaats van een afwachtende houding waardoor de politie wordt gedwongen bij onvoldoende inspanning zich met een hoge politie-inzet op dreigende risico's in te dekken.

Dit vergt een normstellend kader voor de politie-inzet. Wat is als politie-inspanning voor de gemeenschap nog aanvaardbaar en verantwoord? Tenslotte kan kostbare politiecapaciteit maar eenmaal worden aangewend. De inzet ten gunste van een bepaald evenement gaat ten koste van inzet elders.

Bij voldoende maatregelen door de clubs en de KNVB zal de maatschappelijke acceptatie van de politie-inzet toenemen.

Commerciële belangen van de organisatie zijn nogal eens van invloed op de openbare orde en op de rust in de gemeente. Dit vergt in iedere concrete situatie om een specifieke afweging. Voor een normering van de politie-inzet wordt van het uitgangspunt uitgegaan dat de belangen van de openbare orde prevaleren boven de commerciële belangen van de club.

Aan dit uitgangspunt is de navolgende norm te ontleen.

Naar de mate waarin de voetbalorganisaties er in slagen een ordelijk verloop van de wedstrijden te realiseren, voor zover dat verloop voor hun verantwoordelijkheid komt, levert de lokale overheid een maximale inspanning om de door de club getroffen maatregelen met adequate politie-inzet te ondersteunen. Dit kan voor de burgemeester betekenen, dat hij van de hem ten dienste staande bevoegdheden gebruik maakt om wedstrijden te verbieden, indien de inspanningen van de club onvoldoende zijn.

Zo kan doorslaggevend zijn een onvoldoende toegangscontrole, onjuiste kaartdistributie en kaartverkoop, alsmede een onvoldoende garantie voor een scheiding van rivaliserende supportergroepen.

Vorenstaande pleit voor een benadering dat niet de omvang van de politie-inzet als zodanig maatgevend is, doch de beoordeling van de voorbereiding en organisatie van de wedstrijd. Het is niet langer verantwoord dat onvoldoende organisatie wordt gecompenseerd door een hoge politie-inzet.

Deze kwalitatieve normstelling kan door partijen worden gerealiseerd door naleving van een lokaal af te sluiten convenant over de te nemen maatregelen door de afzonderlijke partijen en over de consequenties van niet nakoming van de gemaakte afspraken.

Bij het bovenstaande moet bedacht worden dat aan de inzet van politie een ondergrens is verbonden.

Model-convenant Betaald voetbal

Het terugdringen van voetbalvandalisme en -geweld kan alleen slagen als alle betrokkenen de handen ineen slaan en gezamenlijk het bederf van andermans voetbal plezier tegengaan. Wezenlijk onderdeel van deze gezamenlijke aanpak is dat partijen op lokaal niveau afspraken maken

over de inzet die ieder gaat plegen. Het is noodzakelijk te weten wat van de ander verwacht mag worden. Het neerschrijven van afspraken stimuleert dat betrokkenen kunnen worden aangesproken op verzuim. Verder is het belangrijk te weten in welke situatie wie verantwoordelijk is en welke maatregelen getroffen zullen worden. Een cumulatie van maatregelen van verschillende oorsprong betekent immers nodeloze overdaad. Daarbij kunnen meerdere, niet op elkaar afgestemde maatregelen elkaar zelfs tegenwerken. Bij elke actie is het van belang dat maatregelen zijn afgestemd en dat ieder de inzet pleegt die van hem verwacht mag worden.

Een aanzet tot lokale afspraken is te vinden in het model-convenant Betaald voetbal. Dit model is ontwikkeld door de adviesgroep voetbal van de Raad van Hoofddoelstellingen in samenwerking met het CIV, en is voorgelegd aan de VNG, het openbaar ministerie en de KNVB. Het convenant kan worden aangegaan door de plaatselijke betaald voetbalorganisatie, de gemeente, de lokale politie en het arrondissement van het Openbaar Ministerie en door alle andere betrokken partijen. Doel van het convenant is het bezoeken van wedstrijden in het betaald voetbal weer aantrekkelijk te maken. Daartoe worden onderling afspraken gemaakt over de inspanning die elke betrokkene zal leveren, de maatregelen die in bepaalde situaties worden ingezet en het beleid dat daaromtrent gevoerd zal worden. Het model-convenant gaat uit van de primaire verantwoordelijkheid van de betaald voetbalorganisatie. Deze dient zich te houden aan de richtlijnen, voorschriften en aanbevelingen van de KNVB, dient supportersbeleid te ontwikkelen en uit te voeren en spant zich in om verbaal geweld van supporters te bestrijden. Naast de handhaving van de openbare orde en het opsporen van strafbare feiten – de kerntaken – zal de politie de betaald voetbalorganisatie desgevraagd ondersteunen. Zoals hierboven reeds bleek speelt de inspanning van de clubs daarbij een belangrijke rol. Gestreefd wordt de politie-inzet de komende vijf jaar terug te brengen.

Het model-convenant Betaald voetbal is bij brief van 18 december 1996 (kenmerk: EA96/U4167) reeds aan u toegezonden.

Het model-convenant betekent een belangrijke impuls voor overleg tussen alle betrokken partijen op lokaal niveau. Daarbij mag het niet blijven bij incidentele contacten. Het convenant biedt immers geen grond voor de gedachte dat na ondertekening ieder stil kan blijven zitten. Afstemming van inzet en activiteiten blijft iedere wedstrijd weer vereist.

Sociaal-preventief beleid

De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport spreekt in haar aan de Kamer aangeboden Sportnota (zie Kamerstukken 1996–1997, 25 125, nr. 1) over (re-)socialisatie van probleemjongeren. Wij verwijzen U naar deze nota.

Voor de bestrijding van het voetbalvandalisme is op lange termijn meer inspanning gewenst op het gebied van het sociaal-preventieve supportersbeleid.

Daarbij zal aansluiting moeten plaatsvinden tussen het door de clubs ontwikkelde c.q. te ontwikkelen supportersbeleid en het lokale jeugd-welzijnsbeleid.

Eind jaren tachtig zijn een zestal experimenten voetbalvandalisme en jeugdwelzijn uitgevoerd met subsidie van de Stuurgroep Bestuurlijke Preventie. Deze experimenten zijn in 1991 geëvalueerd.

Hoofddoelstelling van dit project was het leveren van een bijdrage aan het verminderen van het voetbalvandalisme door de ontwikkeling van een

sociaal preventieve aanpak. Daarbij is met name aandacht besteed aan het versterken van positieve binding van side-supporters met de club.

De belangrijkste conclusie van de evaluatie is dat de sociaal-preventieve aanpak positieve effecten heeft en dat de aanspreekbaarheid van de doelgroep is vergroot. Maar ook wordt geconstateerd dat de «voedingsbodem» voor voetbalvandalisme onverminderd blijft bestaan, onder meer als gevolg van de maatschappelijke situatie van de doelgroep.

Het evaluatierapport beveelt dan ook aan het in gang gezette beleid te continueren. Daarbij zal sprake dienen te zijn van voldoende financiële middelen, een beleidsmatig partnership tussen gemeente, politie, jeugdwelzijnswerk en club en een betere integratie met het supportersbeleid dat door de clubs gevoerd moet gaan worden.

Nadien is gebleken dat er onvoldoende steun was de projecten conform deze aanbevelingen te continueren. Wel zijn op andere plaatsen projecten van start gegaan. Een landelijk overzicht daarvan ontbreekt evenwel.

In de veiligheidsrichtlijnen van de KNVB wordt aangegeven dat de clubs een supporterscoördinator t.b.v. het (sociaal-preventieve) toeschouwersbeleid aanstellen. De club zal de supportersvereniging intensief betrekken bij de ontwikkeling van het sociaal-preventief beleid. In de Bijlage bij deze richtlijnen is aangegeven dat de clubs in hun jaarlijkse evaluatieverslag over het veiligheids- en toeschouwersbeleid een beschrijving dienen op te nemen van de stand van zaken m.b.t. het sociaal-preventief beleid en het functioneren van de supporterscoördinator.

Niet alle clubs blijken evenwel over een supporterscoördinator te beschikken. Voorts is het onduidelijk in hoeverre de clubs voldoen aan de bovengenoemde richtlijn.

Inmiddels heeft de staatssecretaris van VWS opdracht verleend aan een extern adviesbureau de huidige stand van zaken m.b.t. het sociaal-preventief supportersbeleid in beeld te brengen. Daartoe zal onder meer gesproken worden met de KNVB, de clubs, de VNG en de betrokken gemeenten. Verwacht wordt dat deze gegevens eind april a.s. bekend zijn.

Mede op basis van deze gegeven zal bekeken worden hoe een nieuwe impuls kan worden gegeven aan het sociaal-preventieve supportersbeleid.

Daarbij wordt met name gedacht aan een versterkte samenwerking en afstemming tussen activiteiten van de clubs en supportersverenigingen enerzijds en het lokale jeugdbeleid en -aanbod anderzijds. Ook de Federatie supportersverenigingen zal daarbij worden betrokken.

Ter ontwikkeling van nieuwe, effectieve vormen voor de sociaal-preventieve benadering die kunnen rekenen op steun en draagvlak, is inbreng van jeugdigen zelf van groot belang.

Nagegaan zal worden hoe deze ontwikkeling kan aansluiten bij het Grote Stedenbeleid, de activiteiten van de Projectgroep Ontwikkeling lokaal preventief jeugdbeleid en andere, in dit verband relevante beleidsprioriteiten.

Daarnaast zal in het binnenkort te verschijnen Nederlands actieplan «Sport, Tolerantie en Fair Play 1997–2000» aandacht wordt besteed aan het onderwerp voetbalvandalisme. Daarbij zijn diverse projecten opgenomen op het gebied van het sociaal-preventieve supportersbeleid.

Met de Stichting Sport, Tolerantie en Fair Play Nederland i.o. zal worden overlegd over de opzet en uitvoering van deze sociaal-preventieve supportersprojecten.

III. Tot slot

Over de uitvoering van bovenstaande actiepunten zijn met de betrokken organisaties afspraken gemaakt. Deels zijn deze reeds in uitvoering. De inzet van alle partijen is erop gericht de maatregelen voor aanvang van het komende voetbalseizoen te implementeren. Gezamenlijk bestaat de verwachting dat de voorgenomen wijzigingen de omvang van het voetbalvandalisme en het geweld kunnen terugdringen. Gewaakt moet echter worden voor al te hoog gespannen verwachtingen. Wij herhalen onze eerdere woorden dat de ervaring heeft geleerd dat voetbalvandalisme en -geweld, ondanks alle maatregelen, na relatief rustige perioden telkens weer in gewijzigde vorm de kop op steekt. Het zou niet van realisme getuigen als nu de verwachting bestaat dat de voorgestelde maatregelen voorgoed een eind zouden maken aan het voetbalvandalisme. Periodieke bezinning over de aard van het vandalisme en de maatregelen die daartegen worden ingezet is noodzaak. Wij zijn van mening dat in deze rapportage hiertoe geëigende en adequate randvoorwaarden zijn geschapen. Over de verdere voortgang van de voorgestelde initiatieven en maatregelen zullen wij U begin 1998 berichten.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E. G. Terpstra

Overzicht van maatregelen en actiepunten ter bestrijding van voetbalvandalisme

In het onderstaande wordt een overzicht gegeven van maatregelen en actiepunten ter bestrijding van voetbalvandalisme. De maatregelen en actiepunten vloeien voort uit afspraken die door de betrokken instanties zijn gemaakt en zijn weergegeven in de brief waarbij deze bijlage hoort. Het betreft afspraken tussen de minister van Justitie, de minister van Binnenlandse Zaken, de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, het korpsbeheerdersberaad, het Openbaar Ministerie, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en diverse afzonderlijke burgemeesters van «voetbalgemeenten» en de KNVB. Per onderwerp is aangegeven welke inspanning door welke instantie wordt geleverd. Ieders afzonderlijke verantwoordelijkheid respecterend, wordt uitgegaan van gezamenlijkheid en een ketenbenadering.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken

Operationeel

- Coördinatie van regio- en provincie-overstijgende openbare orde incidenten, in samenwerking met Commissarissen van de Koningin (door LCC/BiZa)

Informationeel

- Bezien van relatie van informatie-inwinning op het gebied van openbare orde met Wetsvoorstel bijzondere opsporingsbevoegdheden (i.o.m. Justitie)

Overig

- Onderzoek naar alternatieven voor noodbevoegdheden en naar vrijheidsbenemende en bewegingsvrijheid beperkende maatregelen
- Verbeteren inzet van bestuurlijk-juridisch instrumentarium, waaronder omgevingsverbod en opname noodbevoegdheden in gemeentelijke autonome verordening (in samenwerking met VNG)
- Opheffen van de interdepartementale projectgroep Voetbalvandalisme en de instelling van een interdisciplinaire werkgroep Voetbalvandalisme
- Opstellen van een beleidskader, de opbouw van de informatiepositie en de uitgangspunten voor een operationeel plan voor de bestrijding van voetbalvandalisme en -geweld (in samenwerking met Justitie, het openbaar ministerie en de RvHC)
- Implementatie onderzoeksrapport naar aanpak voetbalvandalisme in het Verenigd Koninkrijk
- In samenwerking met VNG verzorgen van informatie-verstrekking over de diverse regelingsvormen op het gebied van regulering van betaald voetbal en voetbalvandalisme

Commissaris van de Koningin

Operationeel

- Coördinatie van regiooverschrijdende aanpak van voetbalvandalisme

Burgemeester

Operationeel

- Inzet bevoegdheden (wedstrijdverboden, APV, openbare orde- en noodbevoegdheden)
- Aanscherping regisserende rol burgemeester en aanscherping bestuurlijke (preventieve) aanpak

Informationeel

- Verbeteren kwaliteit openbare orde-informatie

Overig

- Implementatie model-convenant Betaald voetbal

Korpsbeheerder

Operationeel

- Meer politiecapaciteit beschikbaar stellen voor follow-up na wedstrijden ten behoeve van opsporingsonderzoek

De politie

Operationeel

- Afstemming norm politie-inzet aan de hand van inspanningen van de BVO's
- Intensivering toezicht en opsporingsonderzoek (waaronder videocamera's en vorming daderdossier)
- Ontwikkeling van tactisch model interventiestrategie
- begeleiding supporters naar uitwedstrijden (adoptie-model)

Informationeel

- Verbetering van de kwaliteit van informatie-inwinning op het gebied van openbare orde
- Opwaardering van taak en organisatie Centraal Informatiepunt Voetbalvandalisme

Overig

- Expertisebundeling en onderlinge bijstand
- Implementatie model-convenant Betaald voetbal

VNG

- Verbeteren inzet van bestuurlijk-juridisch instrumentarium, waaronder omgevingsverbod en opname noodbevoegdheden in gemeentelijke autonome verordening (in samenwerking met BiZa)
- In samenwerking met BiZa verzorgen van informatie-verstrekking over de diverse regelingsvormen op het gebied van regulering van betaald voetbal en voetbalvandalisme
- Stimuleren uniform aanvangstijdstip risicowedstrijden (instellen werkgroep)

Het ministerie van Justitie

Operationeel

- Verscherping van het aanhoudings- en vervolgingsbeleid
- Versterking strafrechterketen
- Bevorderen beschikbaar stellen politiecapaciteit ten behoeve van opsporingsonderzoek

Informationeel

- Wijziging regeling informatievoorziening van het openbaar ministerie aan de KNVB
- Bezien van relatie van informatie-inwinning op het gebied van openbare orde met Wetsvoorstel bijzondere opsporingsbevoegdheden (i.o.m. Binnenlandse Zaken)

Het openbaar ministerie

Operationeel

- Verscherping van het aanhoudingsbeleid

Informationeel

- Verbetering van de informatievoorziening van het openbaar ministerie aan de KNVB

Overig

- Implementatie model-convenant Betaald voetbal
- Bezien herziening vervolgingsrichtlijn

Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

- Evaluatie van handhaving licentiesysteem
- Nader overleg over omvorming Cotass-clubkaart tot veiligheidskaart
- Stimulering sociaal-preventief supporters- en jeugdbeleid
- Uitvoering van het nationaal plan Fair play/rascisme, in overleg met NOC/NSF

KNVB

- Versterking toegangsbeleid en controle (waaronder omvorming Cotass-clubkaart tot veiligheidskaart)
- Investering in supportersbeleid
- Verbetering gebruikmaking van landelijke civielrechtelijke uitsluitingen. Richtlijnen ter uniformering inzet van civielrechtelijke uitsluitingen
- Richtlijnen ter stimulering gebruik van meldingsplicht
- Stimulering uniformiteit en strikte handhaving van huisregels
- Richtlijnen ter aanscherping van het huisreglement en verbetering van de kenbaarheid van normstellende huisregels bij de supporters.
- Opstellen model-huisregels
 - Creëren van de mogelijkheid om het stadionverbod gepaard te laten gaan met intrekking van de clubkaart
 - In samenwerking met de Registratiekamer stimuleren van het opzetten van gegevensbestanden door de betaald voetbalorganisaties
 - Verbetering voorbereiding wedstrijdschema en gelijktijdig begin risicowedstrijden

- Creëren onafhankelijke audit op naleving van door KNVB gestelde eisen
- Stimulering voorbeeldgedrag van officials, trainers en spelers

De betaald voetbalorganisaties

De KNVB bevordert de navolgende door de BVO's uit te voeren actiepunten:

Operationeel

- Verbetering veiligheidsmanagement in en rondom de voetbalstadions (professionaliseren veiligheidsmanagers en stewards)
- Verbetering gebruikmaking van civielrechtelijke uitsluitingen en de meldingsplicht
- Aanscherping van het huisreglement en verbetering van de kenbaarheid van huisregels bij de supporters.
- Invoering persoonsgebonden clubcard
- Weren van supporters die door gebruik van alcohol en drugs niet aanspreekbaar zijn

Informationeel

- Ontwikkeling van informatiebestanden bij betaald voetbalorganisaties met het oog op stadionverboden

Overig

- Investing in supportersbeleid
- Implementatie model-convenant Betaald voetbal