

Handelingskader aanpak ongeregeldheden rondom betaald voetbalwedstrijden voor gemeenten

1. Algemeen

In het richtinggevend kader 'Gastvrij en veilig voetbal' hebben de voetbalpartners als ambitie beschreven dat het voetbal er is voor iedereen. Bezoekers moeten onbelemmerd kunnen genieten van de grootste sport in ons land. Maar individuen die zich schuldig maken aan wangedrag worden gestraft en uitgesloten.

Deze ambitie is vertaald naar een programmaplan waarin de doelstellingen en inspanningen staan waaraan de landelijke en lokale voetbalpartners zich committeren voor de periode 2021–2025. De inspanningen betreffen de persoonsgerichte aanpak (PGA), het versterken van de regierol van gemeente, het tegengaan racisme en discriminatie, het betrekken van supporters, het tegengaan van vuurwerk, het weerbaar maken van betaald voetbal organisaties en zorgen voor veilige stadions. Deze brede aanpak kan alleen tot stand komen als iedere partner de eigen verantwoordelijkheid neemt.

Na de terugkeer van het publiek in de stadions in 2021 werd geconstateerd dat een aanscherping nodig was in deze aanpak¹. Zo werd afgesproken de aanpak van verschillende soorten misgedragingen op alle niveaus (civielrechtelijk, bestuursrechtelijk, strafrechtelijk) te intensiveren, concrete normen en eisen te stellen aan de (lokale) veiligheidsplannen en de wedstrijdvoorbereiding onder regie van de burgemeester aan te scherpen. Daarbij werd ook afgesproken dat beter toegezien zou worden op de naleving van de vergunningsvoorwaarden en stadionverboden. De burgemeesters zouden daarvoor gezamenlijk een kader opstellen met een stappenplan met handelingsperspectief en wat de consequenties zijn bij het niet naleven van de voorwaarden van de vergunningverlening.

Medio dit jaar zijn aanvullende afspraken gemaakt². Afgesproken werd dat de wedstrijdvoorbereiding in de lokale vierhoeken beter moet maar ook achteraf te evalueren. Dit om te beoordelen of de partijen adequaat uitvoering hebben gegeven aan de gemaakte afspraken. Ook werd afgesproken dat alle partijen gebruik moeten maken van instrumenten waarin de Wet MBVEO voorziet. In de Regiegroep Voetbal en Veiligheid werd afgesproken dat de burgemeesters met een bvo met elkaar en binnen de lokale vierhoek in aanloop naar het nieuwe seizoen strakkere afspraken maken over beperkingen voor uit- en thuispubliek naar aanleiding van wangedrag. Constateerend dat er lokaal meer gebruik gemaakt kan worden van het instrumentarium en om de voorspelbaarheid van de maatregelen te vergroten, zou lokaal worden aangegeven welke consequenties volgen op welk onacceptabel gedrag. Afgesproken werd hierin zoveel mogelijk een landelijke lijn in te trekken.

Met dit kader worden de hiervoor genoemde toezeggingen nagekomen. Het kader staat dus niet op zichzelf maar is een onderdeel van de brede aanpak om onze gezamenlijke ambitie

¹ Brief minister van JenV aan de voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 19 november 2021

² Brief minister van JenV aan de voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 15 juni 2022.

waar te maken, zoals ook de PGA en de intensivering van de wedstrijdvoorbereiding daar onderdeel van zijn.

Met het kader willen de burgemeesters met betaald voetbalclubs in hun gemeente zoveel mogelijk landelijk een uniforme lijn trekken en zodoende de maatregelen meer voorspelbaar te maken. Overtreders moeten weten wat de gevolgen zijn. Zowel waar het gaat om het in gebreke blijven van de clubs als waar het gaat om grootschalige ordeverstoringen door groepen kwaadwillende supporters. Ongeacht welke club het betreft of door welke supportersschare de groepsgebonden ordeverstoringen worden gepleegd.

Dit kader ziet daarmee op situaties waar het niet goed gaat en op welke maatregel daar bestuursrechtelijk volgt. Om een verkeerde indruk te voorkomen wordt opgemerkt dat het gelukkig in veel gevallen wel goed gaat. Zowel wat betreft de clubs die hun organisatie goed voor elkaar hebben als waar in de samenwerking tussen alle partners prima wordt samengewerkt. Zo ook wat betreft de supporters. De meeste wedstrijden worden zonder ordeverstoringen gespeeld. Alle aandacht voor de negatieve kant van het voetbal zou bijna anders doen vermoeden. Met het oog op onze gezamenlijke ambitie voor een gastvrij en veilig voetbal, moeten we niet vergeten om daar waar het wel goed gaat ruimte te geven aan dit streven. Dit betekent vertrouwen geven aan de goede veiligheidsorganisaties van clubs. Bij clubs die zich hebben bewezen past geen intensief toezicht. Zo ook waar supporters zich positief gedragen en zeker bij wedstrijden waar geen of weinig risico is moet ruimte zijn voor versoepeling in de maatregelen of voor sfeerbevoorgerende acties. Waar clubs en supporters dit verdienen past een dergelijke bonus. Ook dit hoort in de voorbereiding van wedstrijden meegenomen te worden.

Het landelijk handelingskader brengt niet meer of andere bevoegdheden en instrumenten. Dit landelijke handelingskader doet ook niks af aan de lokale verantwoordelijkheid van bestuurders of driehoek c.q. vierhoek³, het beoogt zoals hiervoor aangegeven een landelijke lijn te creëren en de voorspelbaarheid van maatregelen voor supporters en BVO's te vergroten. Met dit kader wordt een richtlijn gegeven die meer eenduidigheid kan brengen. De afweging of en zo ja welke maatregelen te nemen blijft echter altijd lokaal.

Naast dit handelingskader wordt er ondersteuning georganiseerd en worden landelijke handreikingen ontwikkeld m.b.t. de PGA door het ondersteuningsteam PGA van het CCV (Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid).⁴ Ook is begin 2022 de landelijke Taskforce (ondersteuning bij voetbalincidenten) van de KNVB gestart, om concrete en dadergerichte opvolging te geven bij voetbal gerelateerde incidenten en de clubs daarbij te ondersteunen. Dit heeft al geleid tot meer dan 140 concrete dossiers en meer dan 100 landelijke stadionverboden. De Taskforce is nog steeds beschikbaar voor gemeenten en

³ Het overleg tussen burgemeester, gebiedsofficier van justitie en lokale politiecommandant al dan niet aangevuld met de directeur of veiligheidsmanager van de plaatselijke voetbalclub.

⁴ De handreiking van het ondersteuningsteam pga wordt eind 2022 gepubliceerd op een speciale website die voor de pga wordt ontwikkeld. Hierover is meer informatie te vinden op: <https://hetccv.nl/onderwerpen/voetbal-en-veiligheid/pga-voetbal-de-aanpak-van-racisme-en-discriminatie>

clubs. Dit sluit aan bij het streven om zoveel mogelijk via persoonsgerichte aanpak de veiligheid rond voetbalwedstrijden te vergroten.

2. Wettelijke grondslag

Bij een openbare ordeverstoring kan een burgemeester optreden vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de openbare orde, de basis hiervoor ligt in artikel 172 van de Gemeentewet. De maatregelen die worden genomen zijn gericht op bescherming of herstel van de openbare orde. Vooropgesteld dient te worden, dat er qua openbare orde bevoegdheden voldoende bestuurlijke instrumenten aanwezig zijn om betaald voetbalwedstrijden veilig en gastvrij te organiseren. De Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme (Wet MBVEO, 'Voetbalwet'), lokale instrumenten (last onder dwangsom, noodbevel en noodverordening, aanwijzen veiligheidsrisicogebied/preventief fouilleren) bieden lokale bestuurders de nodige bestuurlijke instrumenten die ook ingezet kunnen worden rond voetbalwedstrijden.

Daarnaast is de burgemeester verantwoordelijk voor het stellen van voorwaarden aan het mogen spelen van voetbalwedstrijden. De basis hiervoor is artikel 174 van de Gemeentewet. Wanneer er niet wordt voldaan aan vergunningvoorschriften kan er worden gehandhaafd door de vergunningverlener, bij een voetbalvergunning is dit de burgemeester. Sancties die worden opgelegd zijn gericht op het voldoen aan de gestelde voorwaarden.

3. Invoering vergunningstelsel in alle BVO-gemeenten

3.1 Inleiding

Het is op de eerste plaats aan de KNVB en de individuele BVO's om te zorgen voor een goede wedstrijdorganisatie, een veilig stadion en een goede voorbereiding en uitvoering van de wedstrijdregeling. Dit conform de richtlijnen van de KNVB en de eigen plannen van de clubs.

Maar soms blijkt veiligheid in de afweging van belangen aan het kortste eind te trekken. Gevolg is dat maatregelen in de praktijk soms zodanig worden ingevuld c.q. uitgevoerd dat de facto geen of onvoldoende maatregelen worden genomen. De burgemeester is belast met het toezicht op de naleving van de vergunningsvoorwaarden die gesteld zijn aan de organisator om een wedstrijd te mogen spelen. Als de organisator hierin in gebreke blijft moet de burgemeester hier gevolgen aan verbinden. De primaire verantwoordelijkheid om te voldoen aan alle voorwaarden ligt bij de organisatoren en dus bij de betaald voetbalclubs en de KNVB.

Om deze taak van de overheid te versterken is het aan te bevelen dat in alle gemeenten met één of meer BVO's voorafgaande aan het seizoen iedere BVO een vergunning voor de competitie- beker- oefen- en eventuele Europese wedstrijden bij de burgemeester moet

aanvragen. De vergunning kan worden afgegeven per wedstrijd, per seizoenhelft of per seizoen. Het is aan gemeenten zelf te bepalen waar voorkeur voor is⁵.

Dit betekent dat aan de gemeenten waar nog gewerkt wordt met een meldplicht in de APV wordt geadviseerd om een vergunningplicht op te nemen. Een vergunningplicht is een steviger instrument om vooraf duidelijke eisen te stellen, hierop controle te houden en op te kunnen treden tegen het niet naleven van de vergunningsvoorwaarden.

In de vergunning kan het volgende opgenomen zijn:

- Risicoprofiel van de onderscheidenlijke wedstrijden. Maatwerk is hierbij van belang, de definitieve operationele invulling vindt tenminste 6 weken voor de betreffende wedstrijd plaats (een aantal gemeenten hanteert het onderscheid laag, middel en hoog risico);
- Veiligheidsorganisatie van de BVO waaronder – afgezet tegen de grootte van het stadion, omvang van de aanhang van de club en het veiligheidsrisico– het minimaal verplichte aantal beveiligers, stewards, verkeersregelaars en hospitality medewerkers als ook x uur aan een professionele veiligheidscoördinator (met mandaat) en een (of meer) SLO('s)⁶;
- Aanbevolen wordt daarbij ook eisen te stellen aan de positionering en de kwaliteit c.q. opleidingseisen van de personen in de veiligheidsorganisatie. Zoals de eis dat de veiligheidscoördinator de opleiding daartoe bij de KNVB gevolgd heeft;
- Afhankelijk van het risicoprofiel van een wedstrijd, dienen ook de volgende maatregelen in de vergunning te worden opgenomen en/of in het operationele overleg te worden besproken:
 - Adequate foullering en schouw stadion (i.v.m. eventueel verborgen zaken);
 - Kaartverkoopregime (al dan niet vrije kaartverkoop en verkoop op de wedstrijddag zelf i.v.m. risico inschatting dat supporters van de bezoekende club kaarten op andere tribunevakken kopen);
 - Communicatiestrategie
 - Vervoersregeling uitpubliek per risicocategorie (vrij reizen of verplichte bus/autocombi)⁷;
 - Bejegeningsprofiel supporters;
 - Opstellen huisregels en handhavingsbeleid;
 - Compartimentering/bezoekersvak/bussluis;
 - Camerasysteem (deugdelijk/goede kwaliteit);
 - Safety (waaronder ontruiming);
 - Deugdelijke omroepinstallatie;

⁵ Een vergunning per seizoen kan bijdragen aan het verminderen van de administratieve last voor de club en kost minder ambtelijke capaciteit dan vergunningen per wedstrijd te verstrekken.

⁶ Supporter Liaison Officer

⁷ De vervoersregeling voor de individuele wedstrijd wordt aan de hand van deze categorisering bepaald op basis van laatste informatie in het operationeel wedstrijdoverleg.

- Goede verlichting in het stadion;
- Toegangsregeling c.q. optie kunnen afsluiting van in- en uitgangen.
- Commandopost en communicatie met politie.

Het werken met een vergunning ontslaat de KNVB en de clubs nadrukkelijk niet van de primaire verantwoordelijkheid te zorgen voor een goede professionele wedstrijdorganisatie⁸. De eisen die bestuursrechtelijk worden gesteld door de burgemeester in de vergunning zijn vanuit zijn eigen wettelijke verantwoordelijkheden. Beide verantwoordelijkheden bestaan naast elkaar.

3.2 Consequente bestuurlijke en operationele voorbereiding

Elke wedstrijd dient onder regie van de gemeente operationeel of ambtelijk voorbesproken te worden met vertegenwoordigers van BVO, Politie en Gemeente. Gebruik van een format verdient de aanbeveling. Daarin moeten in ieder geval de genoemde vergunningseisen staan en wordt de laatste informatie (aantal bezoekers, informatie politie, specifieke maatregelen) besproken en vastgelegd.

Uiterlijk 6 weken voorafgaande aan een wedstrijd (dan wel z.s.m. indien het gaat om later vastgestelde wedstrijden) vindt er overleg plaats tussen betrokken BVO's, politie, SLO en eventueel supportersverenigingen. Daarbij gemaakte afspraken worden vastgelegd in het KVV en komen aan de orde in het operationeel of ambtelijk overleg, waar dan ook de gemeente bij zal aansluiten. In dit operationele of ambtelijk overleg kunnen ook aanvullende maatregelen of afspraken worden gemaakt (bv. geen alcohol in uitvak).

Het verdient aanbeveling indien de supporters georganiseerd zijn een vertegenwoordiger van de supportersvereniging deel te laten nemen aan het vooroverleg. Tenzij objectieve redenen dit in de weg staan. Wellicht is het overleg op te delen in een deel waar deze vertegenwoordiger wel bij is en een deel waar deze niet bij aanwezig is. Bijvoorbeeld wanneer specifieke politie-informatie gedeeld wordt.

Indien er sprake is van een hoog risicowedstrijd zal opgeschaald worden naar een vierhoek. Het zojuist genoemde operationele overleg zal deze vierhoek gezamenlijk voorbereiden.

Bij derby's zal, gelet op gevoeligheden tussen de supporters van beide BVO's, een gezamenlijk vooroverleg tussen de partners van de vierhoek⁹ plaatsvinden. Voorbeelden zijn NEC – Vitesse, Willem II – NAC, Heracles – FC Twente. Het gaat hierbij om een gezamenlijk veiligheidsbeeld te creëren en – indien mogelijk – tot een gezamenlijk advies te komen aan

⁸ Een groot aantal van de genoemde eisen zijn door de KNVB ook opgenomen in hun licentie-eisen en in het Handboek Competitiezaken Betaald Voetbal. De controle op de licentie-eisen vindt regulier vanuit de KNVB al voor aanvang van het seizoen plaats, waarbij aan het niet voldoen consequenties zijn verbonden.

⁹ Zie voetnoot 2

de betreffende vierhoek. Er kan ook voor gekozen worden om de betreffende supportersverenigingen hierbij te betrekken.

De voornoemde vierhoek dient minimaal tweemaal per jaar met vertegenwoordigers van de supporters – mits goed georganiseerd – plaats te vinden. Voorafgaande aan het seizoen en voor de start van de 2^e seizoenshelft zijn daarvoor in zijn algemeenheid de meest geschikte momenten. Indien de ontwikkelingen daar aanleiding toe geven, kan natuurlijk een extra overleg met de vertegenwoordiging van de supporters worden belegd.

3.3 Consequent monitoren naleving vergunningsvoorwaarden

Het is aan de gemeente om het daadwerkelijk naleven van de vergunningsvoorwaarden door de BVO te controleren. Door bij het steekproefsgewijs bezoeken van een wedstrijd een zogenaamde headcount (aantallen en posities stewards en beveiligers) uit te voeren, kunnen de vergunningsvoorwaarden actief gecontroleerd worden. Het is aan de Politie (korpsscheftaken) om de pascontrole van stewards en beveiligers uit te voeren.¹⁰ De aantallen stewards zeggen sec niet alles over de kwaliteit van een veiligheidsorganisatie, doch uit diverse signalen en evaluaties is gebleken dat het afgelopen kalenderjaar het aantal stewards niet altijd op orde was. Net als bij andere evenementen gaat het hier om een harde vergunningsvoorwaarde.

Direct na afloop van de wedstrijd dient door de betreffende operationeel verantwoordelijken (VC's beide BVO's en verantwoordelijke commandant politie) de wedstrijd mondeling geëvalueerd te worden. Indien daar aanleiding toe is, zal dit de dagen erna opgeschaald worden naar operationeel overleg (gemeente – politie – OM – BVO) of zelfs vierhoek.

Voor een goede vastlegging, informatie-uitwisseling, evaluatie en monitoring is het zaak dat alle betrokken partijen, primair de BVO's en de politie, alle relevante informatie zo kort mogelijk na de wedstrijd (binnen drie dagen) vastleggen in het KVV. Alle betrokken partners hebben toegang tot het KVV.

3.4 Handelingskader gemeenten niet naleven vergunningsvoorwaarden

Indien een BVO in gebreke blijft, of er – ondanks het voldoen aan vergunningsvoorwaarden – sprake is van grote ordeverstoringen, en er daarbij sprake is van verwijtbaar gedrag door de BVO, kan dat consequenties hebben. Het is daarbij per gemeente afhankelijk van de situatie op welke manier, vanuit openbare orde bevoegdheden en/of vanuit niet voldoen aan vergunningsvoorwaarden, opgetreden kan worden tegen incidenten of het niet voldoen aan voorwaarden in de vergunning.

¹⁰ Voor sommige BVO's kan hierbij gebruik gemaakt worden van de benchmarks van het Auditteam etbal en Veiligheid. Het Auditteam is gestart met een ronde langs alle BVO's in 2017 en doet 4 audits per jaar.

Omdat het hier gaat om verwijtbaar gedrag van de BVO en/of hun supporters zal dit zijn weerslag moeten hebben op de betreffende BVO. Daarbij moet voorkomen worden, dat de oplossing wordt gezocht in het verhogen van de politiecapaciteit teneinde nieuwe (openbare orde) verstoringen te voorkomen. Een maatregel of sanctie dient passend te zijn bij de ordeverstoringen die hebben plaatsgevonden en maatwerk is gewenst.

Welke maatregel wordt opgelegd is altijd een kwestie van lokaal maatwerk. De afweging of en welke maatregel gepast is zal namelijk afhankelijk zijn van aan afweging tussen een veelheid aan aspecten zoals de verwijtbaarheid van de club, de impact van het niet (volledig) nakomen van het voorschrift op de openbare orde en veiligheid, het financiële draagvlak van de club, de relatie met de club, de te verwachten gevolgen van de maatregel op het gedrag van de supporters. Wat betreft de maatregelen kan een gemeente aan het volgende denken:

Niet nakomen vergunningsvoorwaarden door vergunninghouder (club):

Voorschrift	1 ^e overtreding	2 ^e overtreding	3 ^e overtreding
Kaartverkoop	waarschuwing	bestuursdwang of dwangsom	verbeuren dwangsom en dwangsom verhogen
Fouilleren	waarschuwing	bestuursdwang of dwangsom	verbeuren dwangsom en dwangsom verhogen
Camerasysteem kwantitatief en kwalitatief	waarschuwing	bestuursdwang of dwangsom	verbeuren dwangsom en dwangsom verhogen
Gediplomeerde beveiligers aantal	waarschuwing ¹¹ of verlaging aantal supporters ¹²	verlaging aantal supporters	
Gediplomeerde beveiligers/stewards aantal uitpubliek	Verlaging aantal bezoekende supporters		
Opgeleide stewards aantal	Waarschuwing of	Verlaging aantal supporters	

¹¹ Afhankelijk van mate waarin er niet voldoende beveiligers zijn

¹² Waarbij rekening moet worden gehouden met openbare orde consequenties van het verlagen van het aantal supporters

	verlaging aantal supporters ¹³		
Geen ontruimingsplan	Waarschuwing	Geen publiek	
Fysieke scheidingen in en rond stadion niet in orde	Waarschuwing	Geen uitpubliek	
Geen professionele VC	Niet spelen wedstrijd		
Geen SLO	Waarschuwing	Dwangsom	Verbeuren dwangsom en dwangsom verhogen

Toelichting op zwaarte en toepassing van de bestuursrechtelijke sancties

De duur van de bestuursrechtelijke maatregelen staan in redelijke verhouding tot het geschonden belang. Daar waar mogelijk wordt in het stappenplan gestart met een schriftelijke waarschuwing. Daar waar een zwaardere maatregel nodig is wordt veelal gekozen voor een last onder dwangsom om het economisch voordeel van de overtreding teniet te doen. Een dwangsom is beoordeeld vanuit het risico voor de openbare orde een geschikter middel dan bijvoorbeeld het niet toelaten van publiek of het verbieden van de wedstrijd.

Het is aan de burgemeester te bepalen welke begunstigingstermijn wordt gegeven om alsnog te voldoen aan het overtreden voorschrift. De termijn waarbinnen een tekortkoming moet zijn opgelost zal afhankelijk zijn van de ernst van de tekortkoming. Is de noodzaak dringend dan zal de begunstigingstermijn kort zijn. Daar waar het veiligheidsbelang dermate groot is en andere maatregelen geen of onvoldoende effect hebben zal het laatste middel het niet toelaten van publiek of het verbieden van de wedstrijd zijn (intrekken vergunning voor die wedstrijd).

Herhaalde overtreding

Van een herhaalde overtreding van de vergunningvoorschriften is sprake als **binnen twee voetbalseizoenen** na een overtreding van één van de voornoemde bepalingen weer één van deze voorschriften wordt overtreden.

Maatwerk in het geval bijzondere omstandigheden

De in de tabel weergegeven bestuursrechtelijke maatregelen zijn uitgangspunten. Bij toepassing dient altijd zorgvuldig gekeken te worden naar alle feiten en omstandigheden per geconstateerde overtreding. Hierin bestaat ruimte om een maatregel te matigen, bijvoorbeeld het geven van schriftelijke waarschuwing in plaats van een dwangsom. Of het verlagen van de hoogte van de dwangsom. Andersom kan, indien de geconstateerde overtreding en de

¹³ Waarbij rekening moet worden gehouden met openbare orde consequenties van het verlagen van het aantal supporters

daarmee samenhangende feiten en omstandigheden dusdanig ernstig zijn, gemotiveerd worden afgeweken van de in het beleid opgenomen maatregel. Zo kan bijvoorbeeld de eerste waarschuwing overgeslagen worden.

Het is zoals al eerder aangegeven de verantwoordelijkheid van de club aan gestelde voorwaarden te voldoen en aan de KNVB om als overkoepelende organisatie hierop vanuit de civiele verantwoordelijkheid toezicht op te houden en in te grijpen. De burgemeester ziet er vanuit zijn wettelijke taak op toe dat deze partijen hun verantwoordelijkheid daadwerkelijk nemen en grijpt in als dit niet wordt gedaan. Dit betekent dat in de afweging nadrukkelijk meegenomen wordt of en in welke mate de desbetreffende voetbalclub en de KNVB hun verantwoordelijkheid hebben genomen.

4. Collectieve misdragingen supporters

4.1 Inleiding

In de aanpak van de ordeverstoorders blijft de persoonsgerichte benadering het uitgangspunt in de aanpak. Zo veel mogelijk moet worden voorkomen dat de goedwillende supporters de dupe worden van de kwaadwillende supporters. Helaas blijkt de realiteit dat waar grootschalige ordeverstoringen door grote groepen plaatsvinden daders in de massaliteit van de groep vaak anoniem blijven. Door de anonimiteit van de groep werkt de persoonsgerichte aanpak niet meer. Willen wij onze in de inleiding geschetste ambitie behalen dan zijn collectieve maatregelen nodig gericht op de groepen die de problemen veroorzaken c.q. faciliteren waar de persoonsgerichte aanpak niet werkt. Ook al zullen daarbij goedwillende supporters nadeel van zullen ondervinden.

Waar beperkingen moeten worden opgelegd kunnen, als herhaling van de ongeregelheden achterwege blijft, maatregelen weer worden versoepeld.

In onderstaande matrices zijn, om tot een landelijk enigszins gelijke aanpak te komen, richtlijnen opgenomen voor burgemeesters hoe te handelen. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen misdragingen door de uitsupporters en de eigen supporters. De juridische basis voor de burgemeester om deze maatregelen te nemen zijn de artikelen 172 en 174 van de gemeentewet.

Collectieve ordeverstoring

Het gaat bij collectieve ordeverstoringen om groepsgewijs gepleegde ordeverstoringen. Het kan daarbij gaan om groepen variërend van tientallen tot honderdtallen. Het moet in ieder geval gaan om een zodanige omvang dat de supporters duidelijk als groep opereren om als individuen onder de bescherming van de anonimiteit van de groep de openbare orde te verstoren.

Bij wedstrijdgerelateerde collectieve ordeverstoringen zijn meestal op de wedstrijddag in en rond het stadion. Maar dat laat onverlet dat ook wedstrijd-gerelateerde collectieve ordeverstoringen buiten wedstrijddagen of op andere plaatsen betrokken kunnen worden in de afweging. Te meer omdat deze confrontaties ook een negatieve weerslag hebben op de

wedstrijddagen tussen de clubs van de betrokken supportersgroepen. Hierbij dient wel sprake te zijn van een causaal verband tussen deze confrontaties en de veiligheid bij de voetbalwedstrijd zelf.

Herhaalde collectieve ordeverstoring

Van een herhaalde collectieve ordeverstoring is sprake als **binnen twee voetbalseizoenen** wederom een (groepsgewijze) ordeverstoring wordt gepleegd.

Relatie met openbare orde

Bij de onderstaande matrix horen twee kanttekeningen.

Het betreft allereerst een bestuursrechtelijke maatregel. Het gaat om een herstelmaatregel waarmee de openbare orde hersteld wordt, niet om het opleggen van een sanctie.

Ten tweede kunnen de maatregelen alleen worden opgelegd door de burgemeester van de speelstad ter bescherming van de openbare orde en veiligheid in de eigen gemeente. Een burgemeester van een andere gemeente kan dit niet. De burgemeester die de maatregel neemt moet kunnen onderbouwen dat de eerdere (openbare) ordeverstoring risico geeft op een herhaalde verstoring van de openbare orde in de eigen gemeente. Dit zal makkelijker zijn voor de eerstvolgende wedstrijd tegen dezelfde tegenstander dan voor een volgende wedstrijd tegen een andere club met een andere aanhang. Tenzij aangetoond kan worden dat er een patroon is van ordeverstoringen door de desbetreffende supportersaanhang die los staat van tegen welke tegenstander wordt gespeeld.

Voordat tot een dergelijke maatregel wordt overgegaan moet eerst worden beoordeeld of de organisatoren, de voetbalclub en de KNVB, hun verantwoordelijkheid hebben genomen en zelf al tot maatregelen zijn overgegaan. Bijvoorbeeld, zoals meerdere clubs al hebben gedaan, het op eigen initiatief beperken van het aantal uitsupporters of helemaal geen uitsupporters meer meenemen. In dat geval is een bestuursrechtelijk ingrijpen niet meer noodzakelijk en kan wellicht worden volstaan met een waarschuwing. Ingrijpen door de burgemeester is alleen opportuun als de organisatoren hun verantwoordelijkheid niet nemen.

4.2 Misdragingen uitsupporters

	Niet collectieve ordeverstoring	Collectieve ordeverstoring	Herhaalde collectieve ordeverstoring
Geweld tegen personen en of goederen (waaronder vuurwerk gooien)	Al dan niet gecombineerd: Zwaardere vervoersregeling Meer beveiligers c.q. stewards	Verminderen aantal bezoekende supporters met 50% al dan niet in combinatie verhoudingsgewijs meer beveiligers en of stewards	Geen uitpubliek

	Verminderen aantal supporters		
	Meer controle op beperking van wie meereizen		
	Geen alcohol in vak		
	Dubbele foullering (bij vertrek en aankomst)		

Malus – bonus

Indien er sprake is van ernstige collectieve misdragingen door de bezoekende supporters in en/of rond het stadion kan een zogenaamde malus – bonus regeling worden toegepast. De malus is de escalatieladder in de herstelmaatregelen als opgenomen in de hiervoor aangehaalde matrix. De bonus is het weer afschalen van de genoemde beperkende herstelmaatregelen. De malus gaat dus vooraf aan de bonus.

Dit model wordt reeds in Arnhem toegepast en werkt als volgt:

Bij de 1^e ernstige ordeverstoring door de bezoekende supporters, zijn het seizoen erop nog maar 50% van deze supporters welkom bij dezelfde wedstrijd en geldt een verplichte buscombi. Indien deze supporters zich dan weer correct gedragen, zal dezelfde wedstrijd in het volgende seizoen weer 100% welkom zijn.

Indien ze zich echter wederom misdragen zal deze supportersgroep de volgende keer in het geheel niet welkom zijn. Hiermee geef je een duidelijk signaal af aan de supporters van de betrokken BVO. Bovendien maakt deze regeling de verantwoordelijkheid van de veiligheidsorganisatie van de bezoekende club nog belangrijker en vraagt het een maximale inspanning om met betrokken partijen te komen tot een goede wedstrijdvoorbereiding en – organisatie, waaronder kaartverkoop en vervoer.

Voordeel is dat de betreffende burgemeester deze maatregel neemt n.a.v. ordeverstoringen in de eigen gemeente. Nadeel is dat de toepassing pas het volgende seizoen (play-offs en beker daargelaten) merkbaar is.

Indien voor het toepassen van een malus – bonus regeling wordt gekozen dient bepaald te worden welke functionarissen hierover overleg voeren en uiteindelijk adviseren om de maatregel toe te passen. Een advies van de politie van de speelstad aan de burgemeester, waarbij ambtelijk dit advies wordt getoetst, ligt hierbij voor de hand. Gelet op het eventuele effect van een beperkende maatregel voor de gemeente waar de uitsupporters vandaan komen is het advies met de collega('s) van die stad vooraf contact op te nemen.

Indien gekozen wordt voor de malus – bonus regeling (lokaal of landelijk) zal hierover gezamenlijk gecommuniceerd moeten worden, nadat de interne bestuurlijke afstemming heeft plaatsgevonden. Overigens is van belang, dat de door een bepaalde gemeente

opgelegde maatregel niet vice versa wordt overgenomen door de andere gemeente, zonder dat daar vanuit de openbare orde afweging aanleiding toe is.

Het is nadrukkelijk niet de bedoeling met dit kader de drempel te verlagen om uitpubliek te gaan weren. Altijd moet in de afweging in het oog worden gehouden onze gezamenlijke ambitie van een ‘gastvrij en veilig voetbal’. Zoals in de inleiding al toegelicht past het bij onze ambitie om daar waar het goed gaat vooral het streven zijn afbouw van beperkende maatregelen voor de goedwillende supporters en ruimte bieden voor sfeerbevoorgerende acties voor en door clubs en supporters.

4.3 Collectieve misdragingen thuissupporters

	Veiligheidsorganisatie bvo niet op orde	Veiligheidsorganisatie bvo op orde
Geen of alleen individuele ordeverstoringen	Maatregel(en) uit matrix punt 4.1	Geen
Collectieve ordeverstoring (geweld tegen personen of goederen waaronder zwaar vuurwerk gooien)	Maatregel(en) uit matrix punt 4.1 en keuze uit: Beperken kaartverkoop (1 op 1) Geen alcohol Meer beveiligers en of stewards Sluiten compartimenten stadion	Keuze uit: Beperken kaartverkoop (1 op 1) Geen alcohol Meer beveiligers en of stewards Sluiten compartimenten stadion
Herhaalde collectieve ordeverstoring (geweld tegen personen of goederen waaronder zwaar vuurwerk gooien)	Geen publiek in betrokken vak Laatste middel in de escalatie: Spelen zonder publiek of verbieden wedstrijd	Geen publiek in betrokken vak Laatste middel in de escalatie: Spelen zonder publiek of verbieden wedstrijd

Herhaalde ordeverstoring

Van een herhaalde collectieve ordeverstoring is sprake als **binnen twee voetbalseizoenen** wederom een (groepsgewijze) ordeverstoring wordt gepleegd.