

Ordeverstoringen en groepsgeweld bij evenementen en grootschalige gebeurtenissen

Scherpte en alertheid



Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement



Bureau **Beke**

Den Haag, oktober 2010

Voor vragen of opmerkingen naar aanleiding van deze evaluatie kunt u schriftelijk, telefonisch of per e-mail contact opnemen met de auteurs via:

COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement
Koninginnegracht 26
2514 AB Den Haag
Telefoon: 070-3122020

E-mail: cot@cot.nl

Internet: www.cot.nl

Voor de omslag is gebruik gemaakt van foto's van Marcello Em en Griska Niewiadomski.

Ordeverstoringen en groeps geweld bij evenementen en grootschalige gebeurtenissen

Scherpte en alertheid

COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement *An Aon Company*

E.R. Muller, M. Zannoni, K. Ammerlaan, S. Schaap, N. Uildriks, L. van der Varst

Bureau Beke

H. Ferwerda, T. van Ham, I. van Leiden

Politie Academie

O. Adang

Een onderzoek in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties en de gemeente Rotterdam

Aan dit onderzoek werkten verder mee:

COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement *An Aon Company*

V. Alliet, S. van Kuppevelt, A. Salgado

Bureau Beke

B. Bremmers, K. Tijhof

Politieacademie

S. Bierman, E. Brown, M. Deland, J. Dietermann, C. Putz, M. Schreiber, R. van der Wal, J. Zeitner

Inhoudsopgave

DEEL I INTRODUCTIE	8
1 INTRODUCTIE: HET FENOMEENONDERZOEK	9
1.1 AANLEIDING.....	9
1.2 DOELSTELLINGEN (FOCUS) VAN HET ONDERZOEK EN AFBAKENING	10
1.3 ONDERZOEKSVRAGEN	11
1.4 SLEUTELBEGRIPPEN	12
1.5 METHODEN VAN ONDERZOEK EN AANPAK.....	13
1.6 LEESWIJZER.....	15
1.7 DANKWOORD	16
2 RELEVANTE INZICHTEN UIT BESTAAND ONDERZOEK	17
2.1 INLEIDING	17
2.3 VOETBALVANDALISME EN VOETBALGERELATEERD GEWELD	19
2.4 HET FENOMEEN IN DE CONTEXT VAN UITGAANSGEWELD	21
2.5 ORDEVERSTOORDERS IN DE LITERATUUR	23
2.6 GEWELDSDELICTEN EN GEWELD TEGEN DE POLITIE	27
2.7 VERKLARENDE EN INVLOEDSFACTOREN BIJ ORDEVERSTORINGEN.....	29
2.8 DYNAMIEK BURGER EN POLITIE BIJ ORDEVERSTORINGEN	34
2.9 EVENEMENTEN EN EVENEMENTENVERGUNNINGENBELEID IN RELATIE TOT HET FENOMEEN.....	36
DEEL II FENOMEEN	42
3 PRAKTIJKBEELD GROOTSCHALIGE GEWELDSINCIDENTEN EN VERSTORINGEN	43
3.1 INLEIDING	43
3.2 OVERZICHT GROEPSGEWELD EN ERNSTIGE VERSTORINGEN.....	43
3.3 GROEPSDYNAMIEK	52
3.4 TYPE RELLEN IN DE PRAKTIJK	57
3.5 RELATIE MET VOETBAL.....	59
3.6 MEER DAN 'HOOLIGANS'	61
3.7 MEER DAN 'GROTE, GRATIS DANCEFEESTEN'	63
3.8 GEWELDGEBRUIK	64
3.9 BEVEILIGING, POLITIE EN HULPVERLENERS ALS DOELWIT?	65
3.10 MEDIA EN BEELDVORMING	67
4 VERDACHTEN EN DADERS NADER BEKEKEN	68
4.1 INLEIDING	68
4.2 VEEL EVENEMENTEN, RELATIEF WEINIG RELLEN EN RELLEERS	68
4.3 DE KALE CIJFERS OP EEN RIJ.....	70
4.4 WAT WETEN WE IN ALGEMENE ZIN OVER DE AANGEHOUDEN OPENBARE ORDEVERSTOORDERS?.....	71
4.5 ACHTERGRONDKENMERKEN VAN BEKENDE ORDEVERSTOORDERS OP EEN RIJ	71
4.6 EXPERTS OVER ORDEVERSTOORDERS	72
4.7 STRAFDOSSIERS NADER BEKEKEN.....	74
4.8 WAT MELDEN NOTOIRE RELLEERS ZELF?	75
4.9 GERECHTELIJKE VONNISSEN GEANALYSEERD	75
4.10 RESUMEREND: TYPEN ORDEVERSTOORDERS, HUN KENMERKEN EN MOTIVATIE	80
5 BEZOEKERS	82
5.1 INLEIDING	82
5.2 KENMERKEN EN ACHTERGRONDEN	82
5.3 ERVARINGEN MET RELLEN.....	84
5.4 MENINGEN OVER RELLEN, DRIJFVEREN EN MAATREGELLEN	85
5.5 RESUMEREND.....	87
DEEL III AANPAK	89

6	HOOFDCOMPONENTEN AANPAK EN UITWERKING AANPAK ACHTERLIGGENDE OORZAKEN.....	90
6.1	HOOFDCOMPONENTEN AANPAK.....	90
6.2	AANPAK ACHTERLIGGENDE OORZAKEN: BESCHRIJVING EN ANALYSE HUIDIGE AANPAK	91
6.3	SAMENVATTING UITDAGINGEN EN GETROFFEN MAATREGELLEN	100
7	RISICO'S EN GELEGENHEID BEPERKEN	101
7.1	INLEIDING	101
7.2	BESCHRIJVING EN ANALYSE HUIDIGE AANPAK.....	101
7.3	SAMENVATTING UITDAGINGEN EN GETROFFEN MAATREGELLEN	120
8	DREIGING BEPERKEN	122
8.1	INLEIDING	122
8.2	BESCHRIJVING EN ANALYSE HUIDIGE AANPAK.....	122
8.4	SAMENVATTING UITDAGINGEN EN GETROFFEN MAATREGELLEN	137
9	REAGEREN OP ORDEVERSTORINGEN EN GROEPSGEWELD	140
9.2	DEËSCALEREN VAN BEGINNENDE INCIDENTEN.....	140
9.3	GROOTSCHALIG OPTREDEN	145
9.4	SANCTIES OPLEGGEN EN HERHALING VOORKOMEN	149
9.5	NASLEEP EN NAZORG ORGANISEREN	154
DEEL IV	INTERNATIONAAL	156
10	INTERNATIONALE VERGELIJKING	157
10.1	INLEIDING	157
10.2	CASUSBESCHRIJVINGEN	158
10.3	GEWELDPLEGERS	160
10.4	MANAGEN VAN PUBLIEKE EVENEMENTEN.....	162
10.5	DE INITIATIE EN ESCALATIE VAN COLLECTIEF GEWELD: EEN MODEL.....	164
10.6	LESSEN UIT HET INTERNATIONALE ONDERZOEK VOOR NEDERLAND	167
DEEL V	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN.....	172
11	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	172
11.1	INLEIDING	172
11.2	HOOFDCONCLUSIES	173
11.3	CONCLUSIES FENOMEEN	176
11.4	CONCLUSIES ORDEVERSTOORDERS: KENMERKEN EN DRIJFVEREN.....	178
11.5	CONCLUSIES GEWELDGEBRUIK EN GROEPSDYNAMIEK.....	179
11.6	CONCLUSIES RISICO'S EVENEMENTEN EN GROOTSCHALIGE GEBEURTENISSEN	180
11.7	CONCLUSIES FENOMEEN INTERNATIONAAL	181
11.8	CONCLUSIES BESTAANDE AANPAK	182
11.9	AANBEVELINGEN	188
11.10	RISICOFACTOREN	198
BIJLAGE I	STAALKAART MAATREGELLEN BASISNIVEAU EN HOOGRISICO.....	203
BIJLAGE II	VERKENNING BEVOEGDHEID TOT TIJDELIJK VERPLAATSEN	210
BIJLAGE III	VRAGENLIJST BEZOEKERSQUETE.....	214
BIJLAGE IV	INTERVIEWPROTOCOL.....	218
BIJLAGE V	BRONNENLIJST.....	219
BIJLAGE VI	SAMENSTELLING BEGELEIDINGSKOMMISSIE	229
BIJLAGE VII	OVERZICHT RESPONDENTEN EN DEELNEMERS EXPERTMEETINGS.....	230
BIJLAGE VIII	FACTSHEET HOOLIGANS IN BEELD	233

Deel I Introductie

1 Introductie: het fenomeenonderzoek

1.1 Aanleiding

Zaterdag 22 augustus 2009 vond het vrij toegankelijke dance-evenement Veronica Sunset Grooves plaats op het strand van Hoek van Holland. Wat een feest had moeten zijn, werd een nachtmerrie. Kort samengevat gebeurde er het volgende:¹

"In de loop van de avond waren er verschillende hevige incidenten. Laat op de avond moesten op het terrein aanwezige politiemensen bij confrontaties met hen belagende hooligans en andere ordeverstoorers handelen in een uitzonderlijk gewelddadige en door hen als levensbedreigend ervaren situatie. De mate van geweld van de kant van de belagers was ongekend. (...)

Leden van de harde kern van Feyenoord die zich onder de belagers bevonden, traden in georganiseerd verband op bij het testen, uitdagen en aanvallen van de politie. Tijdens de ongeregelheden heeft de politie vele malen geschoten. Daarbij zijn één dodelijk slachtoffer verschillende (zwaar)gewonden gevallen."

De strandrellen leidden tot grote politieke en maatschappelijke verontwaardiging. Dit was niet de eerste keer dat de politie werd geconfronteerd met geweld door groepen. Grootschalige confrontaties in het verleden zijn onder meer de krakersrellen in Amsterdam en Nijmegen in de jaren tachtig. Ook is het zeker niet de eerste keer dat vermeende hooligans betrokken zijn bij geweld in het algemeen en specifiek bij geweld tegen de politie, zoals bijvoorbeeld na de huldiging van voetbalclub Feyenoord in 1999 in Rotterdam.² Wat in het bijzonder zorgen baart na de strandrellen is de grootschaligheid en intensiteit van het geweld. Het ging vooral om jongeren die tijdens een publiek toegankelijk evenement 'losgingen'. Het veelvuldig gebruik van het dienstwapen leek nagenoeg geen effect te hebben op de relschoppers, van wie een deel onder invloed was van alcohol en/of drugs.

Al langer was bekend dat geweld waarbij hooligans zijn betrokken, zich verplaatst van de voetbalstadions naar andere plaatsen in of buiten de stad, al dan niet bij vooraf georganiseerde confrontaties tussen rivaliserende groepen hooligans.³ Specialisten van de politie Rotterdam-Rijnmond waarschuwden in 2007 voor de trend dat hooligans – en met name de jonge harde kern – voor risico's en incidenten zouden gaan zorgen tijdens evenementen in de regio. Veel van de door de politie in dit verband benoemde trends waren zichtbaar tijdens de ongeregelheden van 22 augustus 2009, waaronder het excessief gebruik van alcohol en/of drugs en de doelbewuste aanval op de politie.

Impact Hoek van Holland: een nieuw fenomeen?

In de directe nasleep van de ernstige ongeregelheden in Hoek van Holland zijn meerdere dance-evenementen afgelast uit vrees voor openbare ordeverstoringen. Ook werden zorgen geuit over mogelijke confrontaties tussen hooligans onderling. De vraag die veelvuldig werd gesteld na de strandrellen, is of deze gebeurtenis als een uitzondering gezien moet worden, of dat het de uiting betreft van een nieuw fenomeen. Dit fenomeen is "geweld en ernstige openbare ordeverstoringen, die worden gepleegd door groepen bij evenementen en grootschalige gebeurtenissen."

Ook in de afgelopen twaalf maanden vonden evenementen en voetbalwedstrijden geen doorgang vanwege de angst voor openbare ordeverstoringen, vaak in combinatie met onvoldoende politiecapaciteit. In de media kregen vooral de hooligan-dreiging op Koninginnedag 2010 in Eindhoven en het afgelasten van een rapoptreden van Snoop Dogg op het Haagse Parkpop veel aandacht. In beide gevallen bestond er vrees voor ongeregelheden.

¹ COT/Beke, *Strandrellen in Hoek van Holland*, december 2009: p. 7.

² Zie voor een overzicht van ernstige ongeregelheden hoofdstuk 2, paragraaf 2.3.

³ Zie onder meer de COT evaluatie van de ongeregelheden na de huldiging van Feyenoord in 1999. Het meest markante voorbeeld is de veldslag tussen hooligans van Ajax en Feyenoord in Beverwijk waarbij één persoon om het leven kwam.

Gekoppeld aan de vraag naar trend of incident rees de vraag hoe dergelijk geweld kan worden voorkomen, dan wel aanzienlijk kan worden beheerst of beperkt: welke aanpak past bij het risico van grootschalige ordeverstoringen en groepsgeweld tijdens evenementen en/of grootschalige gebeurtenissen?

Eerder heeft het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement met Bureau Beke onderzoek verricht naar de strandrellen in Hoek van Holland, inclusief een door Bureau Beke uitgevoerde eerste daderanalyse van een groep verdachten. In opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (BZK) en de burgemeester van Rotterdam werd na de strandrellen verzocht om een tweede onderzoek, gericht op het eerder genoemde fenomeen. Ook dit fenomeenonderzoek, dat zich met name richt op de daderanalyse, wordt uitgevoerd door het COT in samenwerking met Bureau Beke. De Politieacademie voerde een internationaal onderzoek uit op hetzelfde thema, waarvan de resultaten zijn ingebracht in dit fenomeenonderzoek. In deze rapportage presenteren wij de eindresultaten.

Voor het onderzoek is een begeleidingscommissie ingesteld van ervaringsdeskundigen, voorgezeten door mevrouw mr. N.A. (Ella) Kalsbeek. De samenstelling van de voltallige begeleidingscommissie is weergegeven in de bijlage.

In de volgende paragrafen van dit eerste hoofdstuk geven wij een toelichting op het onderzoek. Wij benoemen de doelstellingen en afbakening van het onderzoek, schetsen de onderzoeksvragen en gaan in op de gehanteerde methoden van onderzoek. Ook geven wij een overzicht van de sleutelbegrippen die worden gehanteerd. De rapportage bestaat uit vijf delen: I) de introductie en relevante inzichten uit bestaand onderzoek; II) het fenomeen in de praktijk; III) de aanpak; VI) het internationale deel; en V) conclusies en aanbevelingen.

1.2 Doelstellingen (focus) van het onderzoek en afbakening

1.2.1 Doelstellingen en focus van het onderzoek

De doelstelling van dit onderzoek betreft een brede fenomeenstudie, naar zowel de aard, omvang en verklarende factoren van het fenomeen (onder andere type evenementen, type ordeverstoorders, het geweldgebruik) als de preventieve en repressieve aanpak van groepsgeweld en grootschalige openbare ordeverstoringen tijdens evenementen en grootschalige gebeurtenissen.

Puntsgewijs luiden de (sub)doelstellingen van het onderzoek als volgt:

- inzicht verwerven in (veranderingen in het) geweldgebruik door groepen en ordeverstoorders tijdens publieksevenementen;
- inzicht verwerven in de persoonskenmerken en motivaties van betrokkenen, zijnde de zijdelings betrokken, dan wel daadwerkelijke ordeverstoorders tijdens evenementen;
- het bieden van theoretische (en voor zover mogelijk empirische) verklaringen voor (het ontstaan van) geweldgebruik en ordeverstoringen;
- inzicht verkrijgen in de dynamiek en interactie tussen ordeverstoorders en publieke gezagsdragers die ordeverstoringen proberen te voorkomen dan wel te deëscaleren;
- het inventariseren van bestaande preventieve en responsieve maatregelen gericht op de beheersing van ordeverstoringen bij evenementen en vervolgens bezien in hoeverre bestaand instrumentarium en strategieën volstaan;
- het verkrijgen van voor Nederland relevante inzichten uit het buitenland.

1.2.2 Focus van het onderzoek

De volgende componenten van het fenomeen staan in dit onderzoek centraal: de evenementen, de ordeverstoorders, het groepsgeweld en de ordeverstoringen, de mogelijk verklarende en onderling dynamische factoren en de aanpak. We analyseren het fenomeen op verschillende niveaus (micro, meso, macro) en vanuit verschillende rolperspectieven (politie, bestuur, private organisaties). Ook gaan we in op relevante trends en trendbreuken.

Ook analyseren wij binnen de tweede doelstelling van dit onderzoek, de aanpak vanuit een multi perspectief, op grond van de verschillende fasen voor, tijdens en na. Relevante thema's zijn

ondermeer het evenementenbeleid en evenementenvergunningenbeleid, de specifieke voorbereiding en uitvoering van een evenement (waaronder de bestuurlijke en strafrechtelijke maatregelen) door alle betrokken partijen, waaronder de informatieverzameling en intelligence binnen de politie, de mogelijkheden van de politie om geweld te voorkomen of te deëscaleren, het beschikbare bestuurlijke en justitiële instrumentarium en de mogelijkheden van derden, zoals organisatoren, beveiligers en anderen.

Het dominante theoretische perspectief is de interactieve benadering. Dit interactieve perspectief is met name geschikt voor het inzichtelijk maken van gedrag, de wijze waarop dit gedrag wordt of kan worden beïnvloed en de context waarbinnen geweld plaatsvindt. Uitgangspunt is dat gedrag niet in isolatie plaatsvindt, maar mede wordt beïnvloed door de fysieke en sociale omgeving en de specifieke omstandigheden van het desbetreffende geval. Onder omgeving moet daarbij niet alleen het sociale netwerk worden beschouwd waarbinnen wetsovertreders opereren (eigen familie, peer group, rollen van personen binnen de groep), maar nadrukkelijk ook de ervaringen en interactie met instanties/autoriteiten die hen trachten te beïnvloeden (aanpak). Op deze reactie wordt impliciet of expliciet geanticipeerd en het gedrag wordt bijgesteld, al was het alleen om bepaalde mogelijke negatieve sancties en consequenties vermijden. Een ander aspect is de sociale en fysieke structuur op het evenement zelf, die al dan niet gelegenheid biedt om (ongestraft) gewelddadig gedrag te vertonen. Op deze en andere relevante onderwerpen komen wij verderop terug.

Ten slotte bevat dit onderzoek ook een internationaal vergelijkend perspectief. In opdracht van het programma Politie en Wetenschap (P&W) is vanuit het lectoraat Openbare orde en Gevaarsbeheersing een internationaal vergelijkend onderzoek verricht naar de aard en omvang van het fenomeen, de dynamiek van actie – reactie tussen dreigende ordeverstoorers en autoriteiten en naar de interventies en aanpak die in het buitenland worden gehanteerd.

In het onderzoek is zoveel mogelijk aangesloten bij en voortgebouwd op eerder relevant onderzoek. Ook is aansluiting gezocht bij actuele discussies over (aspecten van) het onderzochte fenomeen. Op deze wijze hopen wij zowel de wetenschappelijke als de maatschappelijke (praktische) relevantie te bevorderen. In het onderzoek is specifiek aandacht besteed aan de eventuele invloed van drank en drugs op het gedrag van ordeverstoorers.

1.2.3 Afbakening van het onderzoek

Voor wat betreft de afbakening van het onderzoek concentreren we ons in eerste aanleg op twee typen evenementen: sportmanifestaties en feesten. Daarnaast zijn grootschalige gebeurtenissen ook onderwerp van onderzoek. Het gaat dan om grootschalige gebeurtenissen die een duidelijke link hebben met evenementen, zoals een bijeenkomst van hooligans buiten een stadion. Het onderzoek gaat niet over andere confrontaties, zoals interetnische spanningen in wijken, demonstraties of confrontaties tussen jeugdgroepen/bendes. Dit is wel relevant voor het onderzoek als dit voor een geweldsrisico zorgt *tijdens een evenement*, waarbij het evenement als podium wordt gebruikt voor het voortzetten van bestaande conflicten.

De onderzoeksperiode die wordt gehanteerd, is de periode 2006 tot en met 2009. Het zwaartepunt ligt op 2009, maar op onderdelen wordt teruggekeken tot en met 2006. Waar relevant worden ook ervaringen uit 2010 meegenomen.

1.3 Onderzoeksvragen

De hoofdthema's van dit onderzoek concentreren zich op:

1. het fenomeen geweld en ernstige openbare ordeverstoringen, die worden gepleegd door groepen bij evenementen en grootschalige gebeurtenissen;
2. onderliggende (groeps)dynamische processen van het 'zich massaal tegen de politie en/of andere hulpverleners (en particuliere beveiligingsinstanties) kerende' groepen of individuen
3. de maatregelen die nodig zijn om deze ontwikkelingen het hoofd te bieden en te keren.

De hoofdthema's zijn uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

Het fenomeen geweld en ernstige openbare ordeverstoringen

1. Welke grootschalige geweldsincidenten en ernstige verstoringen van de openbare orde hebben zich voorgedaan bij grootschalige evenementen en gebeurtenissen in Nederland in de periode 2006-2009? Welke patronen zijn hierin te onderkennen? Welk type ordeverstoringen en welk type ordeverstoorders zijn te herkennen?
2. Welke vormen van geweldgebruik tegen politie, hulpverlening en particuliere beveiligers hebben zich tijdens de evenementen en grootschalige gebeurtenissen in Nederland in de periode 2006-2009 voorgedaan en welke patronen zijn hierin te onderkennen?
3. Wat zijn de kenmerken van de individuele geweldsplegers en de groepen geweldsplegers?
 - Hoe kunnen de individuele geweldsplegers beschreven en geanalyseerd worden?
 - Hoe kunnen de groepen geweldsplegers beschreven en geanalyseerd worden?

Groepsdynamica en processen

4. Hoe gedragen individuele geweldsplegers en groepen geweldsplegers zich tijdens evenementen en grootschalige gebeurtenissen?
 - Hoe is het gedrag van individuele en groepen geweldsplegers tijdens evenementen en grootschalige gebeurtenissen te beschrijven?
 - Zijn de oorzaken voor het gedrag en het geweldsgebruik aan te geven?
 - Is er sprake van een voorbereiding, en zo ja, hoe vindt de voorbereiding van de geweldpleging plaats?
 - Hoe vindt de geweldpleging plaats?
 - Welke (vuur-)wapens worden daarbij gebruikt?
 - Welke communicatiemiddelen worden gebruikt door de geweldsplegers?
 - Welke rol spelen drugs en alcohol?

Aanpak

5. Welke maatregelen worden reeds genomen door politie, justitie, bestuur, organisatoren en anderen om grootschalige geweldsincidenten bij evenementen door individuele geweldsplegers en groepen geweldsplegers te voorkomen en te bestrijden? Welke maatregelen kunnen genomen worden: Welke interventies zijn onder bepaalde omstandigheden effectief bij het voorkomen en bestrijden van grootschalige geweldsincidenten bij evenementen?
6. Welk model voor risico-inschatting (met inbegrip van vroegtijdige signalering en beoordeling van kans op verplaatsingseffecten) is nodig om massaal geweld bij evenementen te voorspellen? Hoe worden de risico's op dit moment voorspeld?
7. Worden de bestaande wettelijke en andere bevoegdheden gebruikt om grootschalige geweldsincidenten bij evenementen te kunnen voorkomen en bestrijden? Kunnen komende wettelijke en andere bevoegdheden bijdragen aan het voorkomen en bestrijden van grootschalige geweldsincidenten bij evenementen?
8. Van welke vormen van collectief geweld in relatie tot publieke evenementen is sprake in een aantal met Nederland vergelijkbare landen, hoe gaan autoriteiten in preventieve en repressieve zin om met (mogelijke) incidenten en welke lessen kunnen ten aanzien daarvan getrokken worden voor Nederland?

1.4 Sleutelbegrippen

In onderstaande alinea's geven wij een omschrijving en toelichting op de door ons gehanteerde kernbegrippen. De volgende begrippen staan centraal: geweld, ordeverstoringen en evenementen.

Evenementen Schaap e.a. (2009) beschrijven vier perspectieven voor de definiëring van evenementen. Interessant zijn vooral de sociaalwetenschappelijke en politieke benadering. In het eerste perspectief staat de aanwezigheid van grote mensenmassa's centraal; *large crowds* die gepaard gaan met potentiële veiligheidsrisico's. Het tweede, politieke perspectief gaat uit van de evenementendefinitie in het Referentiekader Conflict- en Crisisbeheersing. Dit referentiekader definieert evenementen als: voorzienbare en onvoorzienbare gebeurtenissen die (1) meer dan

dagelijkse politiezorg behelzen, (2) vergunningsplichtig zijn, (3) risico dragen en (4) meer dan reguliere capaciteit vergen (2009: 24). Evenementen zijn van uiteenlopende omvang. Wij richten ons primair op grootschalige evenementen (duizenden) of mega-evenementen (tienduizenden).

Openbare orde Openbare orde wordt in de rechtspraak omschreven als: "de normale gang van het maatschappelijke leven op een bepaalde plaats en onder de gegeven omstandigheden".⁴ In een arrest van 30 januari 2007 stelde de Hoge Raad dat openbare orde betrekking heeft op 'de normale gang van zaken in of aan de betreffende openbare ruimte'.⁵

Ordeverstoring "(..) Verstoring van het ordelijke verloop van het gemeenschapsleven in de publieke ruimte, waarbij een direct (dreigend) gevaar bestaat voor anderen of de rechten van anderen direct of dreigen te worden aangetast" (Elzinga, 2004). Die verstoringen kunnen in omvang en ernst variëren. Zo onderscheidt Adang (Adang 2009) kleinschalige openbare ordeverstoringen; daarvan is sprake wanneer enkele personen zich (als groepje) richten tegen het bevoegd gezag. We concentreren ons dan ook op ordeverstoringen tijdens evenementen waarbij *fysiek* geweld wordt gebruikt.

Geweld In dit onderzoek staat fysiek geweld centraal, waarbij het ons in eerste aanleg om het delict openlijke geweldpleging (art. 141 Sr) gaat (verbaal geweld is daarmee geen onderdeel van deze studie). Meer secundair kan gekeken worden naar ordeverstoringen in de zin van het niet voldoen aan een ambtelijk gegeven bevel, indien van toepassing op bijvoorbeeld wederspanning. De ervaring op grond van Hoek van Holland leert in ieder geval dat openlijke geweldpleging aan alle verdachten ten laste is gelegd en meerdere verdachten – wat dit wetsartikel betreft – al een aanzienlijk aantal antecedenten op hun naam hadden staan (zie ook de definitie van ordeverstoorder hieronder). Een andere reden om ons te concentreren op het geweldsaspect zit in de gemene deler tussen grootschalige opruiingen: bij alle grootschalige rellen kunnen we spreken van gewelddadige confrontaties tussen 1) groepen in de samenleving of 2) tussen de menigte en het gezag (Elzinga, 2004). Opruiing als zodanig is ook neergelegd in art. 131 Sr en luidt als volgt: "Hij die in het openbaar, mondeling of bij geschrift of afbeelding, tot enig strafbaar feit of tot gewelddadig optreden tegen het openbaar gezag opruit, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vijf jaren of geldboete van de vierde categorie".

Ordeverstoorder Een verstoorder van de openbare orde is een individu of groep die door zijn of haar gedrag het ordelijke verloop van het gemeenschapsleven in de publieke ruimte aantast, waardoor veiligheidsrisico's ontstaan voor anderen of de rechten van anderen worden aangetast.

Notoire ordeverstoorder Dit zijn personen die doelbewust de openbare orde verstoren, personen die "rellen om te rellen." (Van Leiden e.a., 2009) Zij spelen een vooraanstaande rol bij het oplaaien of uitvoeren van openbare-ordeverstoringen. In de publicatie 'Rellen om te rellen' is een profiel geschetst van de notoire ordeverstoorder: 94 procent is man, waarbij de gemiddelde leeftijd 27 jaar bedraagt. Deze personen zijn in de afgelopen 6 jaar ieder gemiddeld 4,5 keer (per persoon per jaar) in aanraking geweest met de politie, waarbij het met name ging om overlast en verstoring van de openbare orde.

1.5 Methoden van onderzoek en aanpak

1.5.1 Verschillende methoden

Bij de uitvoering van het onderzoek hebben wij gebruik gemaakt van verschillende methoden van onderzoek. We noemen ze achtereenvolgens.

⁴ HR 29 november 1966, NJ 1976, 58.

⁵ HR 30 januari 2007, nr. 00233/06, r.o. 3.4.1, AB 2007, 131 mt. nt. Brouwer en Schilder. Zie voorts E.R. Muller, L.J.J. Rogier H.R.B.M. Kummeling e.a., *Bestuur, recht en veiligheid: bestuursrechtelijke bevoegdheden voor openbare ordehandhaving en terrorismebestrijding*, 2007, p. 16.

Een literatuurstudie naar:

- macro-ontwikkelingen in de samenleving (waaronder informatie over geweld, geweld tegen de politie, drank- en drugsgebruik onder jongeren, geweld in het uitgaansleven);
- kenmerken en gedrag van hooligans en andere notoire ordeverstoorers;
- dynamiek van ordeverstoringen;
- maatregelen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden (juridische analyse).

Beleids- en (media)documentscan naar:

- beleidsinformatie, plannen en procedures (waaronder evenementenbeleid, beleid tegen voetbalgeweld, beleid voor inzet van specifieke bestuurlijke maatregelen, tolerantiegrenzen);
- operationele informatie en intelligence (waaronder informatie over de bestaande dreiging vanuit groepen, informatie over ordeverstoorers, informatie over politieinzet);
- mediascan naar alle geweldsuitingen door groepen over de periode 2006-2009 tijdens of rond evenementen en grootschalige gebeurtenissen).

Kwalitatief onderzoek door middel van interviews en expertmeetings over:

- kennis en ervaringen van professionals (waaronder eigen ervaringen met het gedrag en de achtergrond van ordeverstoorers, ervaringen met escalatie en deëscalatie van geweld, kennis over alcohol en/of drugsgebruik in relatie tot geweld);
- ervaringen van ordeverstoorers zelf (ervaringen met de reactie van autoriteiten, ervaringen met groepsprocessen in eigen kring, informatie over de eigen achtergrond en denk-/handelswijze).

Empirische data-analyse van:

- beschikbare gegevens uit registratiesystemen van de politie (waaronder subjectinformatie over verdachten van (groeps)geweld, kwantitatieve informatie over aantallen aanhoudingen voor geweldsdelicten tijdens evenementen en grootschalige gebeurtenissen);
- dossiers van het Openbaar Ministerie (OM);
- bezoekersonderzoek.

1.5.2 Aanpak van het onderzoek: landelijk deel, regionaal deel en expertdeel

De aanpak van dit onderzoek hebben wij gestructureerd in een landelijk informatiedeel, een regio informatiedeel en een expert informatiedeel.

Ten behoeve van het 'landelijk' informatiedeel hebben wij de volgende onderzoeksactiviteiten verricht:

- Inventarisatie van casuïstiek op basis van een media-analyse;
- Interviews met hoofden CCB's vanuit de politieregio's. Op deze wijze zijn ervaringen uit het hele land verzameld;
- Analyse van relevante beleidskaders en risico-/dreigingsanalyse van regio's;
- Verdieping op enkele evenementen verspreid over het land: hoe verliep het evenement? Was er een dreiging? Hoe is het voorbereid? Welke risico-analyse is er gemaakt? Welke maatregelen zijn getroffen? Het kan gaan om evenementen met of zonder incidenten. Bij welke evenementen is het juist goed gegaan en welke best practices kunnen hieruit gefilterd worden?
- Het uitzetten van een enquête onder bezoekers van (dance) evenementen op internet, via de website www.partyflock.nl.

Bij het 'regio' informatiedeel zijn de volgende onderzoeksactiviteiten verricht:

- in vier regio's is verdiepend onderzoek gedaan (Amsterdam-Amstelland, Haaglanden, Rotterdam-Rijnmond en Midden-West Brabant): in die regio's is gekeken naar de aanpak (van evenementenbeleid tot dreigings-analyses) en naar de groepen die voor geweldsrisico's zorgen bij evenementen of in relatie tot evenementen. Voor twee evenementen per regio waar zich gewelddadigheden op groepsniveau hebben voorgedaan dan wel waar sprake was van een dreiging, is naast bestudering van het evenement zelf ook ingezoomd op daderniveau: wat is er bekend over diegenen die zijn aangehouden? Wat is hun profiel? Wij hebben onder meer informatie van politie, OM en gerechtelijke uitspraken benut;

- In vier regio's (Kennemerland, Drenthe, Noord-Oost Gelderland, Gelderland Zuid) is tevens op een evenement ingezoomd, respectievelijk Dance Valley, TT Assen, Zwarte Cross en Appelpop/Fruitcorso. Naast bestudering van het evenement zelf wordt voor deze vier evenementen eveneens ingezoomd op daderniveau;
- In interviews is ook ingegaan op het bredere beeld van de profielen van risicogroepen

Voor het 'expert' informatiedeel hebben wij de volgende experts in twee expertmeeting geraadpleegd: politie, gemeente, OM, veiligheidsdeskundigen van voetbalclubs en private evenementenorganisatoren, private ordediensten en medische diensten. Waar nodig zijn aanvullend experts geïnterviewd.

1.5.3 Aanpak van het daderdeel

In de daderanalyse zijn de kenmerken en achtergronden bestudeerd van personen die zijn aangehouden tijdens het evenement of behoren tot een risicogroep die op het evenement is gezien c.q. gespot. Binnen de daderanalyse zijn na de selectie van verdiepende casus meerdere onderzoeksactiviteiten ondernomen. Daarbij is het verzamelen van systeemkennis en straatkennis gecombineerd, onder meer door het screenen van daders en verdachten in HKS en het opvragen van JD-informatie. Hiertoe is door het College van PG's toestemming verleend aan de onderzoekers. Er zijn interviews gehouden met politiefunctionarissen die zicht hebben op subjecten almede op de evenementen en de aldaar verrichte aanhoudingen. Ook zijn van een steekproef van de aangehouden verdachten de OM dossiers geanalyseerd. Verder zijn met enkele ordeverstoorers gesprekken gevoerd. In een uitgevoerde enquête onder bezoekers van (met name) dancefeesten is gericht gevraagd naar ervaringen met ordeverstoringen: als mogelijk slachtoffer en/of als mogelijke deelnemer.

1.5.4 Aanpak van het internationale onderzoek

Het internationale deel is uitgevoerd in samenwerking tussen de politieacademie en onderzoekers uit de onderzochte landen. Centraal staat het gegeven van groepen die zich misdragen tijdens evenementen en grootschalige gebeurtenissen. De onderzoeksactiviteiten van het internationale onderzoek spitsen zich toe op het beschrijven en analyseren van een specifieke, beeldbepalende en eerder onderzochte geëvalueerde gebeurtenis (reeks van gebeurtenissen) voor de in het onderzoek betrokken landen, inclusief de gevolgen die deze gebeurtenissen hebben gehad. In een tweede deel van het internationale onderzoek zijn in enkele regio's respondenten breder bevraagd over evenementen en grootschalige ordeverstoringen. Het gaat om de volgende gebeurtenissen:

- de 1 mei viering in Berlijn (diverse jaren);
- de EU top in Göteborg (2001);
- de G20 in Londen (2009).

Vervolgens is de keuze gemaakt om via expertinterviews onder politiemensen breder te onderzoeken hoe de politie zich aanpast aan veranderingen in de samenstelling of de tactieken van groepen die de orde verstoren. Daarbij is er voor gekozen dit te onderzoeken aan de hand van:

- de openbare orde handhaving in de Duitse deelstaat Noordrijn Westfalen;
- recente gebeurtenissen in Stockholm en Malmö (2008 – 2009);
- recente ontwikkelingen in Groot-Brittannië in relatie tot de English Defence League en tegendemonstraties van moslims.

1.6 Leeswijzer

Deze rapportage bestaat – zoals eerder aangegeven – uit vijf delen:

- I. Introductie en overzicht bestaande theoretische inzichten
- II. Prijktijkbeeld fenomeen
- III. Praktijkbeeld aanpak
- IV. Internationale vergelijking
- V. Conclusies en aanbevelingen

In het vervolg op deze introductie (deel I) verkennen wij in hoofdstuk 2 het fenomeen. Wij gaan in op relevante inzichten uit bestaand onderzoek betreffende de componenten van het fenomeen: evenementen, ordeverstoringen, ordeverstoringen en de verklaringen. Tevens verkennen we de relevante context van het fenomeen. Aan de orde komen onder andere het type ordeverstoringen, de context, de ordeverstoringen, geweldsdelicten en geweld tegen de politie, de dynamiek tussen burger en politie bij ordeverstoringen en evenementen en de media. Ook gaan wij in op relevante bestaande (macro) trends en ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op het onderzochte fenomeen.

In deel II (hoofdstuk 3 t/m hoofdstuk 5) schetsen wij het praktijkbeeld van het fenomeen. Wij gaan in op de onderzochte evenementen binnen de regio's. Ook schetsen wij de opbrengsten van de mediascan naar groepsgeweld en ordeverstoringen tijdens evenementen. Hierbij geven wij een analyse van de aard en omvang van het fenomeen. Wij gaan hierbij in op enkele kenmerken zoals type rellen, risicogroepen, geweldgebruik en groepsdynamiek. Dit wordt verdiept in hoofdstuk 4 waarin de focus ligt op de ordeverstoringen. Het gaat daarbij onder meer om het type ordeverstoringen, het incidentverleden en het middelengebruik. In hoofdstuk 5 presenteren wij de beelden en observaties vanuit het oogpunt van bezoekers van evenementen. In dit hoofdstuk staan de resultaten van de gehouden bezoekersenquête op internet centraal.

Deel III (hoofdstuk 7 t/m hoofdstuk 9) handelt over de aanpak. In dit deel gaan we in hoofdstuk 6 in op de aanpak van achterliggende oorzaken. Hoofdstuk 7 handelt over het beperken van risico's en gelegenheid. In hoofdstuk 8 staat het beperken van de dreiging centraal. Hoofdstuk 9 gaat in op het reageren op ordeverstoringen en groepsgeweld.

Deel IV (hoofdstuk 10) bevat de uitkomsten van het internationale deel. In dit hoofdstuk komen naast een beschrijving van de drie onderzochte ordeverstoringen ook analyses van de escalatiedynamiek en interventies aan de orde. In het hoofdstuk wordt expliciet ingegaan op de relevantie voor de Nederlandse situatie.

In deel V (hoofdstuk 11) presenteren wij de conclusies en aanbevelingen. Dit is de synthese van alle voorgaande hoofdstukken waarin wij vanuit de verschillende onderzoeksbronnen en focuspunten het fenomeen hebben verkend. Wij hebben de aanbevelingen uitgewerkt per doelgroep en besteden separaat aandacht aan risico-indicatoren voor het kunnen inschatten van het risico van grootschalige ordeverstoringen, zowel in de voorbereiding als tijdens het evenement.

In de bijlagen zijn enkele onderdelen uitgewerkt. Het gaat om een totaaloverzicht van mogelijke maatregelen, uitgesplitst naar basisniveau en maatregelen bij een verhoogd risico. Ook hebben wij bouwstenen uitgewerkt voor een door ons aanbevolen te realiseren bevoegdheid: de bevoegdheid tot verplaatsen. In de overige bijlagen komen de volgende onderwerpen aan de orde: gebruikte bronnen, respondenten, samenstelling begeleidingscommissie en voorbeelden per thema.

1.7 Dankwoord

Aan dit onderzoek hebben tal van functionarissen hun medewerking verleend. Het onderwerp 'leefde' en dit zorgde voor vele boeiende interviews en discussies. De onderzoekers bedanken iedereen die heeft bijgedragen aan dit onderzoek door het verlenen van (telefonische) interviews, het bijwonen van expertbijeenkomsten en andere discussiebijeenkomsten, of het aanreiken van documentatie en gegevens. De onderzoekers zijn ook dank verschuldigd aan de leden van de begeleidingscommissie en aan de meelezers die namens de opdrachtgever het onderzoek kritisch volgden en intensief commentaar leverden op tussentijdse rapportages.

2 Relevante inzichten uit bestaand onderzoek

2.1 Inleiding

De doelstelling van dit hoofdstuk is om "grootschalige ordeverstoringen en groepsgeweld tijdens evenementen en/of grootschalige gebeurtenissen te duiden en in de context te plaatsen van bredere, maatschappelijke ontwikkelingen en verschijningsvormen van geweld. Allereerst gaan wij in paragraaf 2.2 in op de typering en begripsomschrijving van rellen.

Groepsgeweld bij evenementen kent verbanden met geweld bij demonstraties, groepsgeweld in wijken en uitgaansgeweld.⁶ Bij alle drie de typen van geweld kan het gaan om grootschalig, collectief geweld. Een belangrijk type groepsgeweld is voetbalvandalisme (zie bijvoorbeeld A. Hoogerwerf, 1996). Voetbalvandalisme kent volgens de literatuur een link met groepsgeweld bij evenementen (Spaaij, 2008; Van der Torre, 1998). Het is de vraag, of voetbalvandalisme ook als één van de 'wortels' gezien kan worden van het door ons te bestuderen fenomeen. Wij zullen ons daarom in paragraaf 2.3 richten op voetbalvandalisme/voetbalgeweld. Voorts zetten wij het fenomeen eveneens in de context van uitgaansgeweld (paragraaf 2.4).

Vervolgens gaat onze focus uit naar de ordeverstoorders in paragraaf 2.5 en het doelwit van ordeverstoorders in paragraaf 2.6, waarbij we ons richten op geweld tegen de politie. Wij zullen ook kort de algemene trends in geweldsincidenten (o.a. tegen de politie) schetsen. In paragraaf 2.7 gaan wij in op de verklarende en invloedsfactoren bij grootschalige ordeverstoringen en groepsgeweld. Paragraaf 2.8 gaat in op de dynamiek tussen burger en politie bij grootschalige ordeverstoringen. In paragraaf 2.9 staan de evenementen en het evenementenvergunningenbeleid centraal. Ten slotte gaan wij in paragraaf 2.10 in op het fenomeen in de context van beeldvorming door de media.

2.2 Duiding van openbare ordeverstoringen: drie typen rellen

Openbare ordeverstoringen zijn ernstige ontregelingen of opruïingen door toedoen van personen die in groepsverband op gewelddadige wijze de confrontatie met andere personen of het gezag aangaan. Uit de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw kennen we de 'krakersrellen', waarbij sprake was van gewelddadige confrontaties tussen krakers en de politie. En sinds jaar en dag kennen we de rellen rondom voetbalwedstrijden waarbij supporters van rivaliserende clubs met elkaar op de vuist gaan en ageren tegen de politie en de mobiele eenheid. Na een literatuur- en praktijkonderzoek naar het ontstaan en verloop van dergelijke grootschalige openbare ordeverstoringen, concluderen Van Leiden et al. (2009) dat er een variëteit bestaat in typen 'rellen'. Zo verschillen onder meer de voedingsbodems of podia waar de rellen ontstaan. Daarnaast bestaan er verschillen tussen rellen die te maken hebben met de toedracht in termen van aanleiding en achtergrond. Het gaat dan vooral om de 'trigger' die ervoor zorgt dat een opruïing ontstaat. Op basis van toedracht en de mate van 'voorzienbaarheid' (de mate waarin de gebeurtenis te verwachten valt) onderscheiden de onderzoekers in de publicatie *Rellen om te rellen* drie 'relvormen':

- massagestuurde rellen;
- afspraakgestuurde rellen;
- incidentgestuurde rellen.

Massagestuurde rellen

Bij deze relvorm ligt de voedingsbodem in de aanwezigheid van een grote schare mensen, zoals bij georganiseerde evenementen, voetbalwedstrijden en demonstraties, maar ook op vaste locaties waar veel mensen bijeenkomen, zoals stations en discotheken. In de massa kunnen groepen mensen met elkaar of met (toezichthoudende) autoriteiten in conflict raken, wat kan uitlopen op een massale rel. Bij dergelijke verstoringen van de openbare orde lijkt een aanzienlijk deel van de escalatie gelegen te zijn in het meeslepende effect van de massa. De massa zelf vormt bij dit eerste

⁶ Zie voor achtergrondinformatie over respectievelijk wijkrellen en rellen bij demonstraties M. Otten e.a., *Bosche Avonden – onderzoek naar het optreden van bestuur, justitie en politie* (2001), Schuyt en Van den Brink, *Publiek geweld* (2003), Adang, *waarom Nederland geen etnische rellen kent* (2010).

type openbare ordeverstoringen de primaire voedingsbodem voor de rellen. Daarnaast spelen factoren zoals alcohol- en drugsgebruik hier een ontremmende rol (zie ook Bogaerts, Spapens e.a., 2003). Een feestende massa die wordt geconfronteerd met een offensief optreden van de politie, heeft al de nodige potentie om uit te groeien tot een grootschalige ordeverstoring. Alcohol- en drugsgebruik kunnen dan hevige geweldsuitbarstingen in de hand werken. Naast middelengebruik kunnen gebeurtenissen of beslissingen tijdens een massa-evenement aanleiding zijn tot een grootschalige openbare ordeverstoring.

Afspraakgestuurde rellen

Bij afspraakgestuurde openbare ordeverstoringen gaat het om 'georganiseerde' rellen: aangestuurde confrontaties of bewuste confrontaties op afspraak. De voedingsbodem ligt dan vooral in de personen van de relschoppers en minder in de massa of in andere factoren. Het geweld kan gericht zijn tegen andere groepen, maar ook gericht zijn tegen het gezag. Dit type rel zien we in de praktijk vooral terug bij groepen voetbalsupporters, groepen die overigens soms ook gezamenlijk 'optreden' tegen elkaar of tegen het gezag. Rivaliteit of bepaalde gebeurtenissen uit het verleden vormen vaak een belangrijke basis voor het plannen van een confrontatie. Wat de afspraakgestuurde ordeverstoringen in het bijzonder kenmerkt, is de duidelijke splitsing in twee of meerdere, rivaliserende partijen. Meestal wordt een van de partijen door de ander uitgedaagd voor een confrontatie of vindt een club of groep zelf dat deze zich moet 'bewijzen' en daagt zij een andere groep of club uit. Moderne technieken, zoals internet en mobiele telefonie, zijn hierbij veelgebruikte middelen. Kenmerkend is het bewust plannen van een vechtpartij. Dit gaat zelfs zover dat vooraf afspraken gemaakt worden over wanneer, waar en met hoeveel personen men elkaar treft.

Afspraakgestuurde rellen kunnen zich op een grote verscheidenheid aan locaties voordoen, zoals voetbalstadions, supportershomes, parkeerplaatsen, uitgaansgelegenheden, stations en op pleinen, in straten en op meer afgelegen terreinen. Daarbij wordt gezocht naar momenten en locaties waarvan wordt ingeschat dat het toezicht door de overheid – en daarmee de pakkans – minimaal is (zie ook Ferwerda en Gelissen, 2001; Schaap et al., 2009). Een deelverzameling van de massagestuurde rellen kan onder de afspraakgestuurde openbare ordeverstoringen worden geschaard. Het besef dat zich bij evenementen mogelijk incidenten kunnen voordoen, werkt immers als een magneet op potentiële geweldplegers. Bij afspraakgestuurde rellen zoeken relschoppers een moment en een podium om de actie te kunnen uitvoeren. Deze worden onder andere gevonden op grootschalige evenementen en worden soms door de relschoppers zelf gecreëerd. Bij veel massagestuurde rellen is het daarom niet altijd even duidelijk in hoeverre er sprake is van min of meer 'spontane' ongeregelde heden of van een vooropgezette c.q. afspraakgestuurde rel.

Incidentgestuurde rellen

Incidentgestuurde openbare ordeverstoringen worden gekenmerkt door ongeregelde heden die minder voorzienbaar en anticipeerbaar zijn dan massagestuurde en afspraakgestuurde rellen. Typerend voor incidentgestuurde rellen is dat de voedingsbodem ervoor primair gelegen is in een (ingrijpende) gebeurtenis of incident en in een andersoortige gelegenheidsstructuur dan een mensenmassa. Een ander kenmerk van dit type rellen is dat deze vrijwel altijd gericht zijn tegen het gezag; in de ogen van de relschoppers de – directe of indirecte – 'veroorzaker' van het incident. In de praktijk zien we dit type ordeverstoringen vooral ontstaan naar aanleiding van situaties waarin burgers het slachtoffer worden van een politieoptreden. Voor een deel zijn incidentgestuurde rellen te duiden als een hevige reactie door bij de gebeurtenis betrokkenen op het incident *an sich*, maar voor een ander deel lijkt de locatie waar het incident zich heeft voorgedaan bewust gebruikt te worden als 'hoofdpodium' om te rellen. Ongeregelde heden die volgen op een incident, blijken een aanzuigende werking op 'bewuste relschoppers' te hebben. In de praktijk zijn incidentgestuurde ordeverstoringen zichtbaar in wijken of buurten. Daarbij lijkt het vooral te gaan om wijken en buurten waar al enige tijd sprake is van spanning en onrust. Opvallend bij dit type openbare ordeverstoringen is het sluimerende karakter: een schokkend incident doet een bom van – naar het lijkt – opgekropte spanning en onvrede exploderen. Het vuur laait vervolgens op en de groep relschoppers neemt binnen korte tijd grote proporties aan. Kenmerkend voor incidentgestuurde rellen is ten slotte dat deze – in tegenstelling tot de andere twee typen – niet zozeer kort en hevig zijn, maar vaak langere tijd aanhouden. Wijken of buurten zijn dan meerdere dagen het podium van ongeregelde heden, wat een grote impact heeft op de sociale veiligheidsgevoelens.

Typen ordeverstoringen: samenvattend

De drie 'relvormen' onderscheiden zich op verschillende aspecten, waaronder locatie, aanleiding, planmatigheid, gerichtheid, hevigheid, duur en voorzienbaarheid van de ordeverstoringen (zie tabel 1). Terwijl de massagestuurde en incidentgestuurde rellen uit een situatie ontstaan – door het meeslepende effect van de massa (massagestuurde rel) of door een heftige gebeurtenis (incidentgestuurde rel) – wordt bij afspraakgestuurde rellen een situatie gecreëerd of gezocht.⁷

Tabel 1 - Onderscheid tussen massa-, afspraak- en incidentgestuurde rellen.

	Massagestuurd	Afspraakgestuurd	Incidentgestuurd
Locatie	Evenementen	Diverse locaties	Wijken of buurten
Aanleiding	Mensenmassa	Rivaliteit/kick	Incident/gebeurtenis
Planmatigheid	Niet gepland	Gepland	Niet gepland
Gerichtheid	Personen en gezag	Personen	Gezag
Hevigheid	Kort en hevig	Kort en hevig	Langdurig en hevig
Voorzienbaarheid	Goed	Matig	Matig

2.3 Voetbalvandalisme en voetbalgerelateerd geweld

2.3.1 Groepsgeweld bij evenementen als bijzondere uitingsvorm van voetbalgerelateerd geweld?

Onder voetbalvandalisme/supportersgeweld wordt door het CIV verstaan:⁸ *gedragingen van personen, alleen of in groepen, in relatie tot een in Nederland of in het buitenland gespeelde voetbalwedstrijd waarbij één club uit het betaalde voetbal of het nationale elftal is betrokken, die te maken hebben met verstoring van de openbare orde/veiligheid en/of het plegen van strafbare feiten met betrekking tot die wedstrijd in en rond het stadion, dan wel gepleegd tijdens het gaan naar en van deze wedstrijd.*

In de literatuur wordt groepsgeweld bij evenementen (gepleegd door hooligans) gezien als uitingsvorm van voetbalvandalisme/supportersgeweld. Bij de ernstige ongeregelheden van Hoek van Holland werd duidelijk dat een aantal relschoppers lid was van de jonge harde kern van Feyenoord. Ook werden tijdens de rellen leuzen gescandaleerd: 'Rotterdam, hooligans'.

Van der Torre (1999) merkt op dat hooliganisme vermengd is geraakt met het uitgaansleven; in het bijzonder met de onderkant van het uitgaansleven (houseparty's). Eerder schreef Spaaij (2008) al dat het hooliganisme zich kenmerkt door een proces van verplaatsing en zich niet meer beperkt tot voetbalwedstrijden en de daaraan gerelateerde evenementen "Confrontaties tussen rivaliserende supporters vinden tegenwoordig vooral plaats buiten de voetbalstadions, bijvoorbeeld in stadscentra, in uitgaansgelegenheden of in het openbaar vervoer. De verschuiving van binnen naar buiten de stadions heeft zich voorgedaan in verscheidene landen en is primair het gevolg van het brede scala van beleidsmaatregelen in en rond de stadions, zoals cameratoezicht, scheiding van thuis- en uitsupporters en hoge politie-inzet. Hooligans verleggen hun terrein en verplaatsen daarmee het probleem naar locaties waar controles (in hun ogen) relatief beperkt of afwezig zijn."

Voor wat betreft de link met evenementen stelt Spaaij (2008) ten slotte: "Recente conflicten tussen Nederlandse supporters tijdens grootschalige dansevenementen lijken deze locaties om te dopen tot een nieuw strijdtoneel voor rivaliserende hooligans, vooral ook vanwege de afwezigheid van

⁷ Omdat dit onderzoek zich richt op grootschalige ordeverstoringen tijdens evenementen, spelen incidentgestuurde ordeverstoringen in dit onderzoek geen rol.

⁸ Het CIV is voorstander van de term 'supportersgeweld' in plaats van de term 'voetbalvandalisme'. Zie de website van het CCV: <http://www.hetccv.nl/dossiers/Voetbalvandalisme/Achtergrond>

fijnmazige politie-surveillance tijdens deze evenementen en de relatieve onbekendheid van organisatoren en veiligheidspersoneel met de betrokken hooligangroepen."

2.3.2 Cijfers over voetbalgeweld

Er is over een lange periode veel onderzoek gedaan naar voetbalgeweld en hooligans.⁹ Ten aanzien van het aantal incidenten (frequentie van voetbalgeweld) is de beschikbare kwantitatieve informatie echter beperkt. Een belangrijke informatiebron is het Centraal Informatiepunt Voetbalvandalisme (CIV). Het CIV monitort onder meer het aantal en het type incidenten en het aantal en type aanhoudingen ten aanzien van voetbalvandalisme rondom voetbalwedstrijden. Er zitten beperkingen aan de registratie door de politie, maar de cijfers geven wel een beeld van de ontwikkelingen van verschillende typen (overlastgevend) gedragingen: trendmatig lopen deze nogal uiteen. De politie heeft het afgelopen seizoen 403 incidenten binnen en 286 incidenten buiten het stadion geregistreerd. De cijfers geven het volgende beeld:

	Binnen stadion			Buiten stadion		
	06 / 07	07 / 08	08 / 09	06 / 07	07 / 08	08 / 09
Anders	62	69	81	73	80	88
Bedreiging	10	16	16	12	4	14
Brandstichting	9	7	7	2	2	3
Mishandeling	22	33	34	21	25	29
Spreekkoor	67	77	68	3	8	10
Vechtpartij	37	34	38	46	51	43
Vernieling	45	40	46	29	39	36
Vuurwerk	101	104	113	50	70	63
Totaal	353	380	403	236	279	286

Wat opvalt, is dat in de categorie geweldsdelicten het aantal mishandelingen vanaf het seizoen 2006-2007 tot en met 2008-2009 toeneemt, zowel binnen als buiten het stadion. Het aantal vechtpartijen is buiten het stadion meer geregistreerd dan daarbinnen. Ten slotte neemt het aantal bedreigingen buiten het stadion fors toe, zo concludeert het CIV ten opzichte van de periode 2007-2008. Ten opzichte van 2006-2007 valt de stijging echter mee. Het totaal aantal incidenten neemt zowel binnen, als buiten het stadion toe.

Volgens de cijfers van het CIV over het seizoen 2008-2009 is het aantal aanhoudingen van verdachten gestegen naar 1896. Het blijkt dat de meeste supporters bij thuiswedstrijden van hun club worden aangehouden, aldus het CIV. Bij Ajax (335), Feyenoord (230), Cambuur Leeuwarden (103) en Roda JC (120) zijn de meeste supporters aangehouden (CIV, 2010).

Zorgen en uitdagingen

Het CIV benoemt twee ontwikkelingen die zij als 'zorgelijk' ziet: de groep jongeren die wordt aangehouden, groeit en de toegang die men tot deze groep heeft – als het gaat om het aanspreken op hun gedrag – neemt af.

Zij acht het daarnaast zorgelijk dat dit tevens gepaard gaat met een toenemend gebruik van verdovende middelen en alcohol door supporters. Dit wordt bevestigd door het beeld dat de voetbalcoördinatoren hebben, aldus het CIV. Het betreft een categorie ordeverstoorders die men

⁹ Adang, *Hooligans, Autonomen, agenten: geweld en politieoptreden in relsituaties* (1998), van der Torre: *Staanplaatsen in stadions: een onderzoek naar veiligheid* (2004), Bodin, Robene, en Héas, *Sport and Violence in Europe* (2005), Frosdick en Marsh, *Football Hooliganism* (2005), Spaaij, *Understanding Football hooliganism* (2006), Spaaij, *Hooligans, Fans en fanatisme* (2008), van der Torre, Spaaij en Cachet, *Hoeveel wordt het vandaag? Een studie naar de kans op voetbalgeweld en het veiligheidsbeleid bij voetbalwedstrijden*. Van der Torre, *Voetbal en geweld: een onderzoek naar aanleiding van rellen en plunderingen bij de huldiging in Rotterdam* (COT 1999)., E. Smith, *Sociology of Sport*, p. 22-26 (2009)

nog niet volledig in beeld heeft. Opvallend is dat elk seizoen het aantal *first offenders* rond de 75 procent blijft. Ook in het seizoen 2008-2009 blijkt dat openlijk geweld (art. 141 Sr.) in alle leeftijdscategorieën de belangrijkste grond is geweest voor aanhouding. Overtredingen van de APV zijn na openlijk geweld de belangrijkste reden voor aanhouding. Dit beeld wijkt niet af van het beeld van de afgelopen jaren.

2.4 Het fenomeen in de context van uitgaansgeweld

2.4.1 Aard en omvang van uitgaansgeweld

Het fenomeen kan eveneens in verband worden gebracht met het uitgaansgeweld. Immers, net zoals uitgaan, zijn ook evenementen en grootschalige gebeurtenissen te kwalificeren als 'vrijtijdsbesteding'. Bovendien doet zich ook bij uitgaansgeweld collectief geweld voor. Het CCV verstaat onder uitgaansgeweld: "(dreigen met) fysiek geweld tegen één of meer personen en/of goederen, voornamelijk gepleegd in het weekend in een uitgaansgebied en/of op de route van en naar een uitgaansgebied".¹⁰

Uit dit geven wij in een vogelvlucht de belangrijkste bevindingen weer over de aard en omvang van het uitgaansgeweld:

Meest genoemde vormen van uitgaansgeweld	Meest genoemde locaties van uitgaansgeweld	Tijdstip waarop uitgaansgeweld vooral voorkomt	Aanleiding van uitgaansgeweld
1. vernieling en vandalisme 2. dreigen met fysiek geweld 3. fysiek geweld	1. op straat bij een horecagelegenheid 2. op straat van en naar een horecagelegenheid	1. zaterdag, na middernacht 2. vrijdag na middernacht	1. dronkenschap 2. doorgeschoten assertiviteit (kort lontje) 3. een conflict dat uit de hand loopt

2.4.2 Geweldsproces en invloedsfactoren op uitgaansgeweld

Het CCV onderscheidt een aantal fasen in uitgaansgeweld: die fasen kunnen aanzienlijk in tijd verschillen; van een aantal weken tot minder dan een uur. Bij slepende conflicten worden de uitbarstingen wel ernstiger, aldus het CCV.¹¹ Er zijn vier te onderscheiden fasen in uitgaansgeweld:

- 1) Beide partijen bieden verbaal tegen elkaar op;
- 2) Daarna is sprake van fysiek contact;
- 3) De handtastelijkheden worden menens;
- 4) Partijen raken echt slaags.

In onderzoek van het WODC en Bureau Beke (Beke e.a. 2001) wordt een onderscheid gemaakt in uitgaansgeweld als gevolg van onderlinge irritatie en uitgaansgeweld als doelbewuste provocatie.¹² De tweede vorm van uitgaansgeweld gaat vaak om triviale aanleidingen, waarbij er wordt gevochten om 'de kick'. Bij deze tweede vorm wordt ook vaker groepsgerelateerd uitgaansgeweld gerapporteerd en is er sprake van 'diffuus ouderschap'.

Ten slotte wordt gesproken over de rol van omstanders: er wordt een onderscheid gemaakt in 'emotioneel betrokken omstanders', deze omstanders hebben vaak een emotionele band met de betrokkenen. Dit type omstander zal ook sneller ingrijpen; negatief (als regisseur van geweld) of positief. Een ander type betreft de toevallige passant, die eerder niet zal ingrijpen, dan wel.

Er zijn enkele persoonsgebonden en omgevingsfactoren van invloed op uitgaansgeweld:

¹⁰ Zie infosheet Uitgaansgeweld CCV, te downloaden op http://www.hetccv.nl/binaries/content/assets/ccv/dossiers/uitgaan-en-recreeren/uitgaansoverlast/Infosheet_uitgaansgeweld-def.pdf

¹¹ Idem.

¹² http://www.hetccv.nl/binaries/content/assets/ccv/dossiers/uitgaan-en-recreeren/uitgaansoverlast/wodc_geweld_verteld_h5_uitgaansgeweld.pdf

- inrichting van en beleid binnen de horecagelegenheid zelf (deurbeleid, aantal mensen in de horecagelegenheid, alcoholbeleid);
- sluitingstijden van de horeca (drukte op straat);
- gelegenheid van de locatie (b.v. op straat, in steegjes) om geweld in anonimiteit te plegen;
- gelegenheid tot het gebruik van wapens (het gebruik van glas als wapen);
- persoonlijkheidskenmerken van daders en slachtoffers (vaak zowel slachtoffer als dader);
- alcohol- en drugsgebruik.

Vooraf over de laatste invloedsfactor is veel geschreven. Uit de Quickscan Uitgaansgeweld (Van Hest, 2009) blijkt dat dronkenschap verreweg de meest voorkomende aanleiding vormt voor het ontstaan en escaleren van uitgaansgeweld.¹³ Wetenschappelijk onderzoek kan nog geen causaal verband aantonen tussen geweld en alcohol- en drugsgebruik, maar het wordt zeker als een risicofactor gezien. Wij benoemen puntsgewijs de belangrijkste relevante inzichten uit de literatuur:

- Alcohol- en drugsgebruik zijn meer voorkomend onder aanstichters en slachtoffers van geweld in vergelijking met de hele populatie (Bieleman et al., 1998).
- Dit geldt des te meer wanneer het vechtpartijen tussen rivaliserende groepen betreft of in het geval van vechtpartijen met personen die het gebruik van alcohol associëren met het doelbewust aangaan van confrontaties (Terlouw et al., 1999).
- Het meeste aan alcohol gerelateerde geweld komt, zoals te verwachten, op het conto van mannen (Budd, 2003; Steen & Hunskaar, 2004).
- Studies van Timmer (2005) en Esselink et al. (2007) tonen aan dat bij veel tegen de politiegerichte geweldsincidenten alcohol of drugs in het spel zijn.
- Onder de alcoholgerelateerde incidenten blijken verhoudingsgewijs vaker aantasting van de openbare orde, vernieling en bedreiging voor te komen. De fysieke geweldsincidenten tegen personen die in combinatie met middelengebruik gepleegd zijn, kunnen in bijna de helft van de gevallen als 'zwaar' worden getypeerd, en in bijna een derde daarvan leidde het geweld tot zwaar letsel bij het slachtoffer (Bruinsma e.a., 2008).
- 21 procent van de jongeren in het uitgaansleven gebruikt drugs, daarvan zijn cannabis en XTC de meest gebruikte soort. Relevant is voorts dat de combinatie van alcohol en cocaïne veelal voorkomt bij dance- evenementen.¹⁴ In de evaluatie van het Nederlands Drugsbeleid worden groepen benoemd onder volwassenen, jongeren en jongvolwassenen in Nederland waarbij hogere percentages gebruik van cannabis, cocaïne, opiaten, ecstasy en amfetamine voorkomen (Trimbos-Instituut, 2009)

In paragraaf 2.7.2 gaan we nader in op de rol van alcohol en drugsgebruik.

Cijfers omtrent alcoholgebruik

Nederlandse jongeren drinken in vergelijking met hun leeftijdsgenoten in het buitenland niet meer alcohol, maar beginnen wel op vroegere leeftijd met het drinken van alcohol en drinken bovendien vaker (Verdurmen et al., 2005). In groep 7 en 8 van het basisonderwijs heeft ruim een derde van de leerlingen (36%) al eens alcohol gedronken. Op 16-jarige leeftijd is het percentage jongeren dat wel eens alcohol gedronken heeft, toegenomen tot 93 procent, waarvan meer dan drie kwart (78%) de afgelopen maand (Monshouwer et al., 2008).

De afgelopen jaren is het alcoholgebruik onder personen tot 15 jaar wat gedaald. Gaf in 2003 73 procent van de jongens tot vijftien jaar nog aan wel eens alcohol geconsumeerd te hebben, in 2007 is dit percentage gedaald naar 63 procent. Bij meisjes tot vijftien jaar is dit percentage in dezelfde periode gedaald met 20 procent gedaald tot 48 procent. Bovendien blijkt ook het percentage jongeren tot vijftien jaar dat wel eens meer dan vijf alcoholische consumpties op één avond heeft genomen (*binge-drinking*) in deze periode meer dan gehalveerd te zijn (Monshouwer et al., 2008). Het drinkpatroon van jongeren vanaf vijftien jaar is stabiel gebleven. Een kwart van de zestienjarige jongens die de afgelopen maand alcohol heeft gedronken, drinkt gemiddeld 21 glazen of meer per week. Ook de prevalentie van binge-drinking onder deze groep jongeren blijft in de tijd constant. Ongeveer de helft van de vijftienjarige jongeren geeft aan dit de maand voor het onderzoek nog gedaan te hebben (Monshouwer et al., 2008). Jongeren tot veertien jaar doen met name thuis ervaring op met het drinken van alcohol. Oudere adolescenten drinken vaker in uitgaansgelegenheden,

¹³ Zie ook de factsheet van het Trimbos Instituut van juni 2009, te downloaden op <http://www.uitgaanonderinvloed.nl/doc/Factsheet%20Jongeren%20onder%20invloed%2011.pdf>

¹⁴ Trimbos Instituut, juni 2009, <http://www.uitgaanonderinvloed.nl/doc/Factsheet%20Jongeren%20onder%20invloed%2011.pdf>

zoals een discotheek of club (van Hasselt, 2010).

Cijfers omtrent drugsgebruik

Uit verschillende onderzoeken blijkt dat Nederlandse jongeren ervaring hebben met verschillende drugs (Abraham, Kaal & Cohen, 2002; Monshouwer et al., 2004; Rodenburg et al., 2007). Cannabis wordt door jongeren het meest gebruikt; van de scholieren van zeventien en achttien jaar geeft 8,6 procent aan wel eens ecstasy, cocaïne, amfetamine of heroïne te hebben gebruikt, terwijl het percentage scholieren van zeventien en achttien jaar dat wel eens cannabis gebruikt heeft boven de 40 procent ligt (Monshouwer et al., 2008).

De prevalentie van het gebruik van cocaïne ligt het hoogst bij personen tussen de 20 en 24 jaar; 8,6 procent van deze groep had ooit cocaïne gebruikt (Abraham et al., 2002). In vergelijking met de gehele Nederlandse populatie van 15 tot en met 64 jaar oud, ligt de prevalentie van cocaïnegebruik hoger in de groep van 15- tot 35-jarigen; daarnaast valt op dat de prevalentie van cocaïnegebruik bij mannen hoger ligt dan bij vrouwen (Van der Poel et al., 2009). Waar XTC en cocaïne door de algemene bevolking nauwelijks gebruikt worden, blijken personen die zich midden in het uitgaansleven bevinden deze middelen meer dan vijf maal zo vaak te gebruiken als personen die er de voorkeur aan geven thuis te blijven (Trimbos-Instituut, 2007). Dit is in lijn met de conclusie uit ander onderzoek dat cocaïne vooral gebruikt wordt door jongeren en jongvolwassenen die zich in het uitgaanscircuit begeven (Van Gelder et al., 2004; Nabben, Quaak & Korf, 2006; Van der Poel et al., 2010). Het gebruik van hard drugs lijkt in deze setting bovendien algemeen geaccepteerd te worden (Nabben, Benschop & Korf, 2006).

Het gebruik van stimulantia als cocaïne en amfetamine kan een rol spelen bij agressief en onvoorspelbaar gewelddadig gedrag, te meer wanneer deze middelen in combinatie met alcohol worden gebruikt (Duijvestijn, 2004). Uit meerdere bronnen blijkt dat combinatiegebruik van alcohol en drugs in opkomst is en de laatste jaren sterk is toegenomen (Van der Poel et al., 2009; Quicksan Uitgaansgeweld, 2009).

2.5 Ordeverstoorers in de literatuur

In deze paragraaf gaan we nader in op hetgeen bekend is over ordeverstoorers in de literatuur. Allereerst bespreken we de verschillende dadergroepen en hetgeen bekend is over de (onderlinge) rolverdeling. Vervolgens gaan we in op de kenmerken en achtergronden van notoire ordeverstoorers, waarbij onder andere aandacht wordt besteed aan leeftijd, antecedenten en de criminele carrière.

2.5.1 Dadergroepen en rolverdeling

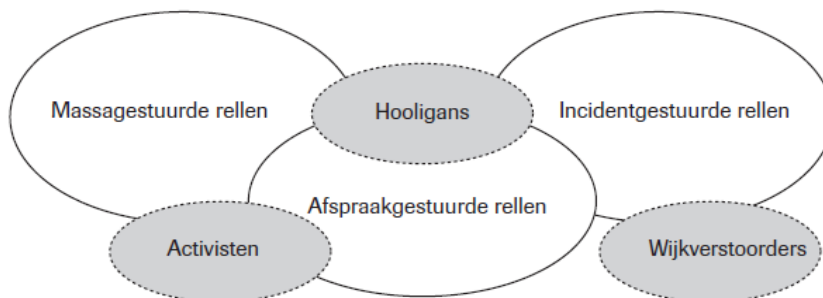
De gemiddelde burger zal zich bij het ontstaan van een rel in een mensenmassa uit de voeten maken. Een ander deel van de aanwezigen zal zich laten meeslepen door de ongeregelde heden en daarmee een klein aandeel hebben in de ordeverstoringen. Wat overblijft, is slechts een kleinere groep personen die de rel in eerste instantie heeft laten escaleren dan wel zeer actief 'meerrelt' (zie ook Adang, 2000). Deze kern wordt gevormd door personen die getypeerd kunnen worden als 'notoire ordeverstoorers'. Van Leiden et al. (2009) hanteren de volgende werkdefinitie:

'Notoire openbare ordeverstoorers zijn personen die stelselmatig en/of toonaangevend betrokken zijn bij grootschalige openbare ordeverstoringen. Het gaat om personen die een neus lijken te hebben voor gelegenheden waarbij de situatie kan uitmonden in een grootschalige openbare ordeverstoring en die in staat zijn een grootschalige openbare ordeverstoring te organiseren c.q. te initiëren.'

Notoire ordeverstoorers worden in de studie van Van Leiden et al. (2009) ingedeeld in drie verschillende dadergroepen. Het belangrijkste onderscheid tussen deze groepen ligt in het hoofddomein waarbinnen de notoire ordeverstoorer zich voornamelijk beweegt. De drie onderscheiden hoofddomeinen zijn het voetbalclubfanatisme ('hooligans'), het politiek/religieus activisme ('activisten') en wijk- en buurtverbanden ('wijkverstoorers'). Deze drie subgroepen zijn betrokken bij de verschillende relvormen: massagestuurde rellen, afspraakgestuurde rellen en incidentgestuurde rellen. Een belangrijke bevinding is dat de hooligans onder de notoire ordeverstoorers aanwezig zijn bij alle vormen van ordeverstoringen (zie figuur 1).¹⁵

¹⁵. Zie voor meer informatie: Van Leiden e.a., 2009 en Ferwerda e.a., 2010.

Figuur 1 Typen openbare-ordeverstoringen en notoire ordeverstoorders



Bron: Van Leiden, Arts e.a., 2009

Hooligans zijn gelieerd aan de reltypen die bij georganiseerde evenementen kunnen voorkomen, namelijk de massagestuurde en afspraakgestuurde rellen. Daarbij is het belangrijk op te merken dat de openbare orderverstoorders die zich bij evenementen manifesteren niet alleen hooligans hoeven te zijn. Het kan ook gaan om personen met een andere typering en achtergrond. Het fenomeenonderzoek moet daar meer inzicht in gaan geven. Met de literatuur die voorhanden is, geven we hier een voorlopig profiel van hooligans binnen de groep van openbare ordeverstoorders.

2.5.2 'Hooligans'

De meeste Betaald Voetbal Organisaties (BVO's) hebben meerdere harde kernen, die zich vooral onderscheiden in leeftijd, hardheid, binding aan de club en soms ook geografische herkomst. Praktisch kan er dan ook nooit gesproken worden over dé harde kern (Ferwerda et al., 2010). Naast één of meerdere oude en jonge harde kernen, is doorgaans sprake van een zogenaamde tussengroep. De genoemde groepen worden in onderstaande kaders kort beschreven.¹⁶

Jonge harde kern

Hieronder kunnen de meelopers geschaard worden. Zij hebben de minste status. Deze categorie hooligans staat juist vooraan bij rellen en vechtpartijen om indruk te maken op de oudere harde kern. Zij worden in feite al dan niet actief aangestuurd door harde kernleden. Doorgaans zijn meelopers jonger dan de andere harde kernleden. De aanjagers dan wel leiders van deze groep maken zelf vaak deel uit van de tussengroep.

Tussengroep

Van deze groep gaat de meeste actie uit in de vorm van het organiseren en aangaan van rellen. De groep laat zich dan ook beter typeren als 'relfans' dan als voetbalfans. Zij nemen een duidelijke tussenpositie in door de voorbeeldfunctie die ze hebben voor de jonge harde kern en de bewijsdrang die ze ervaren ten opzicht van de oude garde.

Oude harde kern

Deze groep vormt het gezicht van de harde kern. Hij is wisselend aanwezig bij rellen en tijdens die aanwezigheid beweegt hij zich meer op de achtergrond. Leden uit deze groep zijn te typeren als de *die hards* die hun sporen al verdiend hebben.

Bron: Van Leiden et al., 2009

Uit bovenstaand kader blijkt dat de subgroepen verschillend gedrag vertonen rondom het ontstaan van en tijdens rellen. Bovendien is het gedrag afhankelijk van of er sprake is van een afspraakgestuurde, incidentgestuurde of massagestuurde rel.

Rolverdeling

Bij een afspraakgestuurde rel wordt een confrontatie tussen verschillende groepen hooligans gearrangeerd. Er kan zowel sprake zijn van 'flitsacties' als acties met een langere aanlooptijd. De

¹⁶ Uit onderzoek van Bervoets et al., (2008) blijkt dat hooligans niet alleen bij ordeverstoringen rondom voetbalclubs betrokken zijn. Met enige regelmaat zijn hooligans ook betrokken bij ordeverstoringen rondom wedstrijden van het Nederlands elftal.

organisatie van dergelijke rellen ligt bij de oude harde kern, die gedurende de confrontatie zelf vaak op afstand blijft. Bij een aantal incidentgestuurde rellen spelen hooligans soms een toonaangevende rol. Onder andere in het Utrechtse Ondiep en de Graafsewijk in Den Bosch hebben rellen plaatsgevonden onder regie van enkele (jonge harde kern) hooligans. Bij massagestuurde rellen houden de oude hardekernleden zich meestal op in de tweede linie en ontlopen zij de politie. Degenen die op de voorgrond treden, zijn vooral de meelopers van de jonge harde kern (Van Leiden et al., 2009).

Hoewel er sprake is van een zekere hiërarchie en personen rondom openbare ordeverstoringen verschillende rollen vervullen, lijkt er geen sprake te zijn van een grote hechte groep met een vaste rolverdeling en een top-downstructuur. Wel bestaat het vermoeden dat de oude garde de bewijsdrang onder jonge garde gebruikt door als opdrachtgever voor rellen op te treden. De jonge harde kern zou bovendien vaak toestemming moeten vragen voor een actie (Van Leiden et al., 2009). Overigens is het de vraag of dit ook geldt met betrekking tot openbare ordeverstoringen buiten het voetbal om. Ten aanzien van hooliganisme in het algemeen en de jonge harde kern in het bijzonder wordt onder andere geconstateerd dat er sprake is verplaatsing en verjonging (zie onder andere Ferwerda et al., 2010). Hooligans zijn in toenemende mate aanwezig op andere evenementen zoals dancefeesten en zoeken meer en meer grote mensenmassa's op waarin zij op kunnen gaan en (mogelijk) kunnen 'rellen'. Daarnaast neemt de omvang van de jonge harde kernen toe en lijkt de oudere groep hooligans niet langer of veel minder invloed te hebben op de jonge harde kern (Van Leiden et al., 2009; Strategische Beleidsgroep Voetbal, 2009). De strandrellen in Hoek van Holland – de jonge harde kern van Feyenoord bleek verantwoordelijk en de oude harde kern van Feyenoord was bij deze rellen voor zover bekend niet betrokken (Muller et al., 2010) – passen in het beeld van deze ontwikkelingen.

Kenmerken en achtergronden

Uit de studie van Van Leiden et al. (2009) komt naar voren dat de hooligans onder de notoire ordeverstoorers uitsluitend mannen zijn met een gemiddelde leeftijd van 27 jaar. De leeftijdsverspreiding is echter groot wat in lijn is met de genoemde subkernen binnen de hooliganwereld (de jonge tot oude harde kern). De hooligans kenmerken zich door een groot aantal politiecontacten (gemiddeld 27) wegens met name openbare orde-incidenten en geweldplegingen. Ze kennen een relatief lange criminele carrière met een strafblad van gemiddeld tien jaar waarin geweldsmisdrijven de boventoon voeren. Ook leden van de jonge harde kern zijn veelal betrokken bij openlijke geweldpleging en hebben op jonge leeftijd reeds meerdere antecedenten op dit gebied (zie ook Muller et al., 2010). Omdat deze groep hooligans vooral een bekende van de politie is wegens het plegen van openbare ordefeiten en geweld zijn zij te typeren als specialisten. De hooligans bewegen zich volgens de politiestatistieken vooral op het verkeerde pad binnen de eigen regio en vaak in relatie tot voetbalevenementen. Ook komen de hooligans onder de notoire ordeverstoorers in contact met de politie in de context van het uitgaan en evenementen. Ook in de jaarrapportage van het Centraal Informatiepunt Voetbalvandalisme over het seizoen 2008-2009 wordt geconstateerd dat openlijke geweldpleging rondom het voetbal zowel absoluut als relatief het meest gepleegde delict is; het aantal aanhoudingen voor openlijke geweldpleging is het hoogst in de leeftijdscategorie 19 tot 24 jaar. Belangrijk om te vermelden, is dat er verschillende gradaties zijn als het gaat om hooligans (Ferwerda en Gelissen, 2001; Ferwerda en Adang, 2005). Zo is er een onderscheid te maken tussen toonaangevende of hardcorehooligans, meelopers en wannabe's.

Toonaangevende of hardcore hooligans zijn in aantal relatief klein. Zij gelden als de leiders, denkers en regisseurs en hebben status verworven bij de andere hooligans. Rondom openbare ordeverstoringen treden zij zelf (zeker wanneer er veel toezicht is) niet op de voorgrond. Over in welke mate deze personen binding hebben met het voetbal of de club, is geen consensus. De een stelt dat deze hooligans amper binding hebben met het voetbal, terwijl anderen juist aangeven dat de club een belangrijk deel van het leven is voor deze hooligans (Muller et al., 2010). Wel is duidelijk dat naarmate de binding met de club afneemt, het gevaar van individuele leden uit de harde kern toeneemt (Stokvis, 1991; De Vries, 1998; Ferwerda et al., 1999). Dit type hooligan heeft veel antecedenten, die bovendien lang niet allemaal aan voetbal gerelateerd zijn. Voetbalcriminaliteit is voor deze groep personen onderdeel van een bredere criminele levensstijl (Muller et al., 2010).

De groep *meelopers* bestaat in vergelijking met de hardcore hooligans uit aanzienlijk meer personen. Zij zijn veelal tussen de 15 en 25 jaar oud en staan vaak in de eerste linie bij vechtpartijen en rellen. Deze groep personen zoekt de laatste jaren vaker andere podia dan het voetbal om de openbare orde te verstoren, hoewel het voetbal voor deze groep meer de arena is waar zaken zich afspeelen (Muller et al., 2010).

De groep *wannabe's* is groot en onder te verdelen in twee subgroepen. De ene subgroep is jong en kent kleine aantallen meisjes. De groep is vooral uit op sensatie, wil er bij zijn als 'het' gebeurt en bestaat voornamelijk uit 'kijkers' en niet uit 'gooiers'. Personen binnen deze groep hebben nauwelijks antecedenten en van drugs- of alcoholgebruik is nauwelijks sprake. Door deze groep zijn er optisch gezien veel relschoppers betrokken bij een openbare ordeverstoring. De andere subgroep bestaat uit personen van alle leeftijden. Onder invloed van alcohol en/of drugs of op het moment van een massagestuurde rel sluiten sommige personen binnen deze groep zich soms aan bij relschoppers. Deze personen hebben niet noodzakelijk een link met het voetbal en staan ook wel bekend als *gelegenheidshooligans* (Muller et al., 2010).

2.5.3 Een typologie van geweldplegers

Op basis van persoonskenmerken, kenmerken van de sociale context en situationele en incidentkenmerken hebben Bakker et al. (2010) recentelijk een typologie van geweldplegers opgesteld. In totaal onderscheiden zij zes typen geweldplegers; vier typen geweldplegers gelden als individuele geweldpleger, twee typen geweldplegers kunnen zowel individueel als in groepsverband c.q. in vereniging gewelddadig gedrag vertonen. In het kader van onderhavig onderzoek is het interessant om het profiel en de kenmerken van deze laatste twee groepen nader onder de loep te nemen.

Het gaat in deze twee gevallen om *de beïnvloedbare jongere* en *de incidentele plegger onder invloed*. Zie tabel 2 voor een overzicht van de beide typen geweldplegers (overgenomen uit Bakker et al., 2010).

Tabel 2. Overzicht van persoonskenmerken, sociale context en situationele dan wel incidentkenmerken van de beïnvloedbare jongere en de incidentele plegger onder invloed.

Type	Persoonskenmerken	Sociale context	Situationele/incidentkenmerken
De beïnvloedbare jongere	<ul style="list-style-type: none"> - Mannen en vrouwen - < 25 jaar - Enige mentale instabiliteit - 'First offender' 	<ul style="list-style-type: none"> - Problemen of moeilijkheden in de thuissituatie en/of op school - Lager opgeleid - Geweld is een signaal van achterliggende problematiek 	<ul style="list-style-type: none"> - Slachtoffer kan zowel een bekende als onbekende zijn - Geen afhankelijkheidsrelatie - Geen duidelijke aanleiding - Verbaal en fysiek geweld - Groepsdruk - Individuele plegger of in groep
De incidentele plegger onder invloed	<ul style="list-style-type: none"> - Man - < 35 jaar - Aangepaste leefstijl - Geen strafblad - Tijdelijk onder invloed 	<ul style="list-style-type: none"> - Werkend - Divers opleidingsniveau - Stabiele thuissituatie - Geen schulden 	<ul style="list-style-type: none"> - Slachtoffer is onbekende - Uitgaansgeweld - Invloed van groep - Verbaal en fysiek geweld - Toont achteraf berouw - Individuele plegger of in groep

Qua persoonskenmerken is er in enige mate sprake van overlap tussen beide typen geweldplegers. Zo hebben beide typen geweldplegers geen strafblad – het zijn zogenaamde *first offenders* – en bevinden zij zich ten dele in dezelfde leeftijdscategorie: de beïnvloedbare jongere is doorgaans jonger dan 25 jaar, de incidentele plegger onder invloed niet ouder dan 35 jaar. Wel is bij de beïnvloedbare jongere sprake van enige mentale instabiliteit, waar de incidentele plegger onder invloed een aangepaste leefstijl heeft. Verder valt het op dat de invloed van de groep bij beide typen geweldplegers een rol speelt.

Hoewel beide typen geweldplegers qua persoonskenmerken ten dele overeenkomen, is er sprake van grote verschillen in sociale context. Waar de incidentele plegger onder invloed geen problemen heeft (stabiele thuissituatie, geen schulden), is bij de beïnvloedbare jongere het vertoonde geweld

een signaal van achterliggende problematiek. Zo kunnen er bijvoorbeeld problemen of moeilijkheden in de thuissituatie en/of op school zijn.¹⁷

2.6 Gewelddelicten en geweld tegen de politie

2.6.1 Gewelddelicten

In opdracht van de Raad van Hoofdcommissarissen heeft Bureau Driessen in 2008 een onderzoek verricht naar aanleiding van de vraag of het geweld de laatste twee decennia in algemene zin toeneemt (Bureau Driessen, 2009). Anders dan vaak gesuggereerd wordt, bleek uit een inventarisatie van relevante cijfers en indicatoren dat hiervan geen sprake is: Slachtofferenquêtes wijzen sinds 1984 uit dat er geen sprake is van een toename van het aantal geweldsmisdrijven (bedreigingen, seksuele misdrijven, mishandelingen). Dit geldt ook voor de bij de politie gemelde geweldsmisdrijven, met uitzondering van bedreigingen: deze worden evenveel ondervonden als voorheen, maar worden sinds 2002 veel vaker bij de politie gemeld. Van geweldsmisdrijven is van 1980 tot 2002 verhoudingsgewijs steeds vaker proces verbaal opgemaakt, een tendens die na 2002 echter is afgevlakt. Uit slachtofferenquêtes blijkt voorts dat burgers zich niet onveiliger zijn gaan voelen, en ook behandelingen op eerste hulplocaties laten een duidelijke dalende lijn zien.

Het kabinet meldt in een brief aan de Tweede Kamer van 23 april 2010 dat er sprake is van een forse reductie van de vermogens- en gewelddelicten in Nederland in de periode 2006 – 2009. Uit cijfers van de Integrale Veiligheidsmonitor komt naar voren dat het aantal door burgers ervaren gewelddelicten in 2009 19 procent lager lag dan in 2006. Deze cijfers zijn gebaseerd op enquetes onder burgers.¹⁸

2.6.2 Geweld tegen de politie

Begripsvorming

De strandrellen in Hoek van Holland gingen gepaard met ongekend geweld tegen de politie. Agenten vreesden voor hun leven. Geweld tegen de politie komt regelmatig voor, net als geweld tegen andere functionarissen met een publieke taak. Behalve dat grootschalige openbare ordeverstoringen zich kenmerken door gewelddadige confrontaties tussen groepen, is er ook vaak sprake van gewelddadig gedrag tegen het gezag. Geweld tegen de politie komt in alle bovengenoemde typen ordeverstoringen voor, zij het dat het in bepaalde typen ordeverstoringen een doel op zich kan zijn (zoals bij massagestuurde en incidentgestuurde rellen) terwijl het in een ander type rel (massagestuurde of afspraakgestuurde) een uitvloeisel kan zijn van een ordeverstoring. Zodra de politie optreedt tegen de relschoppers is de kans aanwezig dat zij zelf het doelwit wordt.

Timmer (2005) definieert geweld tegen de politie in zijn onderzoek 'Politiegeweld' als: 'het daadwerkelijk aanwenden van fysiek of wapengeweld, dat wil zeggen een dwangmatige kracht van meer dan geringe betekenis op personen of zaken (vergelijk Ambtsinstructie 1994, artikel 1 lid 3 sub b) en het daadwerkelijk belemmeren van ambtshandelingen (wederspanning, art. 184 Sr)'. Concreet komt dat neer op 'het veroorzaken van schade en letsel bij de politie', 'dreigen met fysiek geweld' en 'verbale en non verbale agressie'.

In de uitvoeringsregeling Geweld Tegen Politie Ambtenaren (GTPA) wordt geweld onderscheiden in:¹⁹

- a. Emotioneel/impulsief geweld, een vorm van geweld die volgt op een direct optreden van de politieambtenaar en die voornamelijk voortkomt uit de emoties van dat moment. Dit geweld heeft een incidenteel karakter en maakt een directe reactie mogelijk.
- b. Relationeel/instrumenteel geweld, een vorm van geweld gericht tegen de politieambtenaar en van invloed is op de directe woon en leefomgeving (de privé-sfeer). Een dergelijke vorm van geweld

¹⁷. Uit het bezoekeronderzoek (hoofdstuk 5) blijkt dat personen die regelmatig betrokken zijn bij ordeverstoringen vaker problemen op het werk of op school hebben in vergelijking met personen die nooit of wel eens bij rellen betrokken zijn. Tevens blijkt dat de personen die regelmatig of wel eens betrokken zijn bij rellen, meer psychosociale problematiek rapporteren dan de groep personen die nooit betrokken is bij ordeverstoringen.

¹⁸ Ministers van BZK en Justitie, Verantwoordingsbrief Veiligheid begint bij voorkomen, 23 april 2010

¹⁹ Uitvoeringsregeling GTPA, 2010: p. 9

wordt gedaan uit wraak wegens het ambtelijk handelen van de politieambtenaar of is bedoeld om het (verdere) ambtelijk handelen te beïnvloeden.

Trend?

Onderzoek van Van Leiden en Ferwerda (2008) laat zien dat geweld tegen de politie zich in iets meer dan een zesde van de gevallen voordoet in het uitgaanscircuit, dan wel tijdens een evenement. In het algemeen wordt geconstateerd dat politiepersoneel door de jaren heen meer bedreigd, beledigd en mishandeld wordt.²⁰ Timmer (2005) concludeert dat het aantal agenten dat gewond raakt door geweldgebruik van burgers verhoudingsgewijs²¹ sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw ruim anderhalf keer is toegenomen. Ander onderzoek wijst uit dat in 2006 twee derde van het politiepersoneel geconfronteerd is met verbale agressie en vier op de tien politieambtenaren zijn geconfronteerd met fysiek geweld (Sikkema e.a. 2007).

De arbeidsinspectie presenteerde in april 2010 nieuwe cijfers over onder meer ervaringen van politiefunctionarissen met agressie en geweld van burgers.²² Uit dit onderzoek onder 212 politiefunctionarissen blijkt dat 94 procent van hen wel eens met agressie en geweld is geconfronteerd. De aard van de blootstelling aan agressie en geweld en ook de frequentie hiervan, verschillen sterk. Naarmate de aard van de blootstelling ernstiger wordt, daalt ook het aantal politiemensen dat hieraan is blootgesteld en daalt de frequentie. Een half procent van de onderzochte politiemensen geeft aan ieder kwartaal te maken te hebben met een incident waarbij sprake is van (een poging tot) steken of schieten. Anderhalf procent wordt ieder kwartaal geconfronteerd met de dreiging van een mes of vuurwapen. Achttien procent zou binnen het tijdsbestek van een jaar een keer hebben meegemaakt te zijn bedreigd met een mes of schietwapen. Incidenten rond duwen, slaan, spugen, schoppen of kopstaat zouden bij maar liefst 35 procent van de agenten jaarlijks voorkomen.

Invloedsfactoren geweld tegen de politie

Er zijn enkele situationele factoren die van invloed kunnen zijn op het ontstaan van geweld tegen de politie, waaronder het tijdstip, de locatie, sfeer in het gebied en de hoeveelheid omstanders. Abraham e.a. (2007) stellen vast dat de meeste geweldsincidenten tegen politiemensen plaatsvinden aan het einde van de avond (uitgaansnacht), op locaties waar vaker problemen voorkomen en op plaatsen waar een groot aantal mensen bijeenkomt (Timmer, 2005 en Naeyé e.a. 2008).²³ In uitgaansgebieden en bij evenementen is doorgaans veel publiek aanwezig waardoor er een hectische situatie kan ontstaan, te meer als omstanders zich actief gaan bemoeien met een incident. Overige relevante factoren zijn feestdagen (waarop mensen 'een keer helemaal los gaan'), weersomstandigheden (tijdens slecht weer blijven minder mensen hangen) (Abraham e.a., 2007), en de mate van drugs- en alcoholgebruik, dat deels ook met de weersomstandigheden samenhangt.

Onder politieambtenaren die slachtoffer zijn van geweld bestaan geen overeenkomstige kenmerken: iedere politiefunctionaris kan slachtoffer worden van geweld. Slachtoffers zijn politieambtenaren van alle leeftijden met uiteenlopende rangen en ervaring. Beschermende factoren die door politiemensen zelf worden genoemd ter verkleining van de kans op slachtofferschap zijn communicatieve vaardigheden, fitheid, zelfvertrouwen en het op niet te autoritaire wijze uitstralen van gezag (Abraham e.a., 2007). Van Leiden en Ferwerda (2008) constateren bovendien dat bij de door hen onderzochte geweldszaken tegen de politie een verdachte zich meestal schuldig maakt aan meerdere vormen van geweld. De meest voorkomende combinaties zijn bedreiging met belediging en eenvoudige mishandeling in combinatie met wederspanning.

²⁰ Deze stijging is mogelijk mede een gevolg van een actiever verbaliseringsbeleid en een verbeterde registratie.

²¹ Uitgedrukt in het promillage van de totale politiesterkte.

²² Arbeidsinspectie, Inspectierapport Politiekorpsen, april 2010. Zie voor het rapport http://www.acp.nl/uploads/media/Rapport_Arbeidsinspectie.pdf

²³ Van de geïnventariseerde incidenten hangt 28 procent van het geweld samen met verzet tegen een aanhouding. Vijftien procent van de situaties waarin geweld tegen agenten werd gebruikt, hangt vooral samen met personen die onder invloed zijn van alcohol en/of drugs of personen die leiden aan een mentale stormis. Andere geweldssituaties (12%) zijn gerelateerd aan het feit dat omstanders zich met het politieoptreden gaan bemoeien.

2.7 Verklarende en invloedsfactoren bij ordeverstoringen

2.7.1 Inleiding

In deze paragraaf gaan we in op theoretische verklaringskaders voor groepsgeweld en de drijfveren van notoire ordeverstoorders. Verklarende factoren zijn gelegen in de ontwikkelingspsychologie, groepsdynamica, sociaalpsychologische theorieën en middelengebruik, maar ook in persoonsfactoren. Bij het ontstaan van rellen is sprake van een wisselwerking en interactie tussen situationele factoren, sociaalpsychologische processen en persoonsfactoren. Een aantal factoren en mechanismen wordt hier besproken.

2.7.2 Individueel

Het jonge mannen syndroom

De meest voornamelijk determinanten voor het vertonen van gewelddadig gedrag in algemene zin liggen op het sociodemografische en socio-economische vlak, waaronder leeftijd (jong), geslacht (mannelijk) en sociaaleconomische status (laag) (Stuart, 2003).²⁴ Ten aanzien van de (jonge) leeftijd van geweldsplegers valt het volgende te zeggen: uit de wetenschappelijke literatuur blijkt dat de adolescentie een levensfase is waarin personen veel risicovol gedrag vertonen. Alcoholgebruik, onveilige seks en delinquent gedrag zijn een aantal voorbeelden van gedragingen die hun oorsprong vinden in deze levensfase. Eén van de redenen die wordt aangedragen voor het risicovolle gedrag van adolescenten is het gegeven dat de hersenen van adolescenten nog niet volgroeid zijn. In het bijzonder gaat het daarbij om de hersengebieden die worden geassocieerd met impulsiviteit, planning en processen rondom de besluitvorming. Hierdoor zijn adolescenten in vergelijking met volwassenen onder andere minder goed in staat het eigen gedrag te inhiberen, de consequenties van het eigen gedrag te beseffen en van negatieve consequenties te leren (Reyna & Farley, 2006).

Op dit punt lijkt sprake te zijn van een parallel tussen de geweldpleger en de openbare ordeverstoorder. De waarde die hooligans hechten aan risicovol gedrag en avontuur vertoont overeenkomsten met wat Elias en Dunning (1971) de *quest for excitement in unexciting societies* hebben genoemd. Het tonen van lef en het verlangen naar emotionele opwindning zijn acceptabel en wenselijk in de samenleving, maar alleen wanneer zij plaatsvinden in bepaalde sferen, zoals sport en recreatie. Hooligans gaan hierin verder: zij waarderen de piekmomenten die gepaard gaan met symbolisch en fysiek geweld. Het gaat daarbij in de eerste plaats om jonge mannen in de leeftijd van 15 tot 25 jaar (Spaaij, 2008). Dergelijk geweld hangt samen met wat Wilson & Daly (1985) het 'jonge mannen syndroom' noemen: de neiging van jong mannen of risico's te nemen en gewelddadig gedrag te vertonen met het oog op korte termijn voordelen zoals het verkrijgen van een 'dominante status' (Goffman, 1959). In het licht van het voorgaande past ook het binnen de criminologie bekende gegeven dat jongeren onevenredig vaak betrokken zijn bij criminaliteit/gewelddelicten: de verklaring hiervoor binnen de sociologie en criminologie is dat jongeren zich los maken van hun ouders en pogen zich een nieuwe plaats te veroveren binnen nieuwe peer groups. *Peer groups* kunnen in deze levensfase dan ook grote invloed op het gedrag hebben.

Bewijsdrang

Ten aanzien van een overlap in motivatie en drijfveren voor het gedrag van hooligans, constateert Spaaij (2006) dat er sprake is van een collectieve hooligan identiteit. Deze identiteit bestaat uit drijfveren voor geweld en ordeverstoringen rondom het voetbal, waaronder agressieve masculiniteit, territoriumdrang, onderlinge solidariteit, de kick van geweld en de hang naar soevereiniteit en autonomie (Spaaij, 2006). Daarin tekent zich wel een verschil af tussen de oude en de jonge garde: de beweeggronden van de oude garde bestaan voornamelijk uit territoriumdrang en agressieve masculiniteit, terwijl bij de jonge harde kern de kick van geweld en de hang naar status en aandacht de boventoon voeren (Spaaij, 2008; Van Leiden et al., 2009). De jonge garde is doorgaans het meest actief en hun geldingsdrang is groot; zij willen en moeten zich nog bewijzen. Mogelijk speelt de leefstijl van jongeren hierbij een rol: jongeren hebben een minder stabiele leefstijl als het gaat om

²⁴. Deze socio-economische en -demografische kenmerken zien we terug bij het profiel van hooligans dat uit onderzoek naar voren komt (zie o.a. Bol & Van Netburg, 1997; Van Leiden et al., 2009; Muller et al., 2010).

een baan, relatie en kinderen. Voor hen staat men andere woorden in vergelijking met oude harde kernleden weinig op het spel wanneer zij gepakt worden. Dit gegeven en de statusverhoging die het aangaan van confrontaties met zich meebrengt, maakt dat leden van de jonge harde kern mogelijk sneller overgaan tot het plegen van gewelddadige ordeverstoringen (Van Leiden e.a., 2009).

Alcohol en drugs

Er is weinig bekend over de omvang van het aantal incidenten waar alcohol in het spel is. Wel is uit verschillende typen onderzoek duidelijk dat er sprake is van een verband tussen alcoholgebruik en agressie c.q. geweld (Hoaken & Steward, 2003; Chermack & Giancola, 1997; Bushman & Cooper, 1990; NIGZ, 1998; Murdoch et al., 1990).

Uit Nederlands onderzoek van Van der Linden et al. (2004) blijkt dat onder jongeren van 16 tot 35 jaar een verband bestaat tussen alcoholgebruik en agressie in het uitgaanscircuit (Van der Linden et al. 2004). Het is belangrijk om te vermelden dat niet iedereen agressief wordt van het gebruik van alcohol. Het is bekend dat jongeren die van zichzelf reeds impulsief zijn, eerder agressief gedrag vertonen na de consumptie van alcohol (Fulwiler et al., 2005) en de verwachtingen rondom alcoholgebruik eveneens een belangrijke rol spelen: jongeren die verwachten agressief te worden van alcohol, gedragen zich onder invloed ook vaker agressief (Leonard et al., 2003).

Typische partydrugs zoals XTC, amfetamine en cocaïne worden relatief vaak in het uitgaanscircuit gebruikt, en dan met name onder bezoekers van grootschalige party's (Van der Poel et al., 2010). De relatie tussen middelengebruik en geweld verschilt per drug. Voor cannabis en hallucinogenen is het bewijs voor een causaal verband tussen gebruik en geweld inconsistent (Boles & Miotto, 2003) en XTC-gebruik zou juist tot een afname van het geweld leiden (Graham & Homel, 2008). Wel is bekend dat gebruik van bijvoorbeeld cocaïne of amfetamine tot agressief gedrag kan leiden (Bieleman et al., 1998). In de literatuur worden meerdere verklaringen gegeven voor de relatie tussen geweld en druggebruik, die elkaar bovendien niet uitsluiten. Eén daarvan is dat gewelddadig gedrag en drugsgebruik voort kan komen uit dezelfde onderliggende factoren, zoals *thrill seeking* (Pihl & Hoaken, 1997; Cook et al., 1998; Cooper et al., 2000; Hussong, 2003).

Drank- en druggebruik in combinatie met groepsprocessen blijken een rol te spelen bij het gedrag van geweldplegers die zich in uitgaanssettings richten op de politie (Abraham et al., 2002).²⁵ Eerder is reeds aangegeven dat hooligans niet alleen geweld in de context van het voetbal plegen, maar ook in uitgaanssettings 'los gaan'. Alcohol en drugs spelen in beide gevallen een belangrijke rol.

Het middelengebruik onder hooligans is zorgwekkend. Er zijn hoolingangroepen waarvan verondersteld wordt dat cocaïnegebruik- en handel de kern van het hoolingangeweld vormen. Alcohol en drugs worden zowel recreatief als calculerend gebruikt om zich op te laden voor een confrontatie (zie Van Leiden et al., 2009).

Uit onderzoek blijkt dat alcohol- en drugsgebruik meer voorkomen onder aanstichters en slachtoffers van geweld in vergelijking met de hele populatie (Bieleman et al., 1998). Dit geldt des te meer wanneer het vechtpartijen tussen rivaliserende groepen betreft of in het geval van vechtpartijen tussen personen die het gebruik van alcohol associëren met het doelbewust aangaan van confrontaties (Terlouw et al., 1999). Bovendien kunnen incidenten - wanneer alcohol en/of drugs in het spel zijn - sneller in een massagestuurde rel ontaarden door hun ontremmende werking.

Alcohol en drugs worden vaak intentioneel gebruikt door hooligans om zich op te laden. Vooral onder de jonge harde kernen is sprake van een toename van alcohol en met name cocaïnegebruik (Van Leiden e.a., 2009). Ook in de evaluatie van de rellen in Hoek van Holland zijn alcohol en drugs genoemd als factoren die van invloed waren op het gedrag van de relschoppers. Met name cocaïne en speed zijn populair onder hooligans (zie de rapportage 'Rellen om te rellen'). In de evaluatie van de strandrellen komen de onderzoekers op dit punt tot de volgende conclusie:

²⁵. Dit blijkt eveneens uit de uitspraken van de rechtbank Rotterdam in zaken tegen ordeverstoorders die aanwezig zijn geweest bij het uit de hand gelopen evenement *Veronica Sunset Grooves*.

"Op grond van meerdere bronnen is duidelijk dat onder de relschoppers veel alcohol gebruikt is, mogelijk in combinatie met cocaïne of speed. In het bijzonder dit combigebruik in deze specifieke groep maakt dat hun gedrag onberekenbaar en onvoorspelbaar wordt. Op basis van analyses van andere ordeverstoringen waarbij hooligans betrokken zijn geweest en er aantoonbaar sprake was van combigebruik, is bekend dat jonge mannen in groepsverband onder invloed van grote hoeveelheden alcohol en cocaïne geen angst meer kennen, ontremd zijn en ook nauwelijks pijn voelen." (Bron: Muller et al. 2009)

Kortom, relschoppers lijken bewust te kiezen voor een cocktail van middelen: alcohol en speed (opwekkend of stimulerend) werken beiden ontremmend, waarmee een 'dubbele' werking ontstaat. Dit kan ertoe leiden dat iemand heel agressief wordt. Over de effecten van dergelijk combigebruik is echter nog weinig bekend.²⁶ Wel is bekend dat door gelijktijdig gebruik van alcohol en drugs allerlei effecten optreden waardoor een persoon zich anders kan gaan voelen en gedragen. De meeste kennis over combigebruik is verzameld op farmacologisch en neuropsychologisch gebied. Op farmacologisch gebied is onder andere gekeken naar de invloed van (een combinatie van) stoffen op het hart en de aanwezigheid van bepaalde stoffen in het bloed na gebruik. Op neuropsychologisch gebied is met name in laboratoriumexperimenten aandacht besteed aan de cognitieve effecten van combigebruik, zoals het effect op het korte- en lange termijn-geheugen en de invloed van het gebruik van middelen op de reactietijd (Lecesse et al., 2000). Naar de gedragsmatige effecten van combigebruik is tot op heden weinig onderzoek verricht.

Tot op heden is er weinig wetenschappelijk bewijs voor een verband tussen combinatiegebruik van drugs en alcohol en agressief gedrag. Hieronder gaan wij verder in op het combinatiegebruik van alcohol met amfetamine, cocaïne en softdrugs.

Alcohol en amfetamine

Tot op heden is er weinig onderzoek verricht naar de interactie tussen alcohol en amfetamine. Wel lijkt dit combigebruik te leiden tot een als aangenamer ervaren high (Lecesse et al., 2000). Combigebruikers zijn onder te verdelen in twee groepen: een groep personen die amfetamine gebruikt om de sedatieve effecten van alcohol te onderdrukken – zodat meer alcohol gedronken kan worden – en een groep personen die alcohol gebruikt om bijwerkingen van amfetamine te onderdrukken (Kipperman & Fine, 1974; Yamamura, Hisida & Hatake, 1991). Combigebruik van alcohol en amfetamine heeft mogelijk effect op het vertonen van gewelddadig gedrag: zo blijkt uit onderzoek dat combigebruik van alcohol en amfetamine de kans op een psychose doet toenemen (Yamamura et al., 1991) en komt bij combigebruikers 2,5 maal vaker psychopathologie voor in vergelijking met personen die enkel amfetamine gebruiken (Schifano, Di Furia, Forza, Minicuci & Bricolo, 1998). Zowel een psychose als bepaalde vormen van psychopathologie (persoonlijkheidsstoornissen en middelenafhankelijkheid) worden in de wetenschappelijke literatuur geassocieerd met gewelddadig gedrag (Bradford, 2008).

Alcohol en cocaïne

Net als bij combigebruik van alcohol en amfetamine verandert bij combigebruik van alcohol en cocaïne het gevoel van de high (Farre et al., 1993; Perez-Reyes & Jeffcoat, 1992). De volgorde waarin de middelen genomen worden is daarbij wel van belang: wanneer alcohol eerder wordt geconsumeerd, doet dit gevoel zich in meerdere mate voor (Lecesse et al., 2000). Verder is het van belang om aan te geven dat jongeren cocaïne eigenlijk nooit zelfstandig gebruiken, maar vooral in combinatie met alcohol. Belangrijk om te vermelden is, is dat wetenschappelijk bewijs voor de stelling dat combigebruik van alcohol en cocaïne tot extreem geweld leidt, ontbreekt (van Hasselt, 2010).

Alcohol en softdrugs

Er is weinig onderzoek gedaan naar het combigebruik van alcohol en marihuana in relatie tot gedrag. Wel is duidelijk dat de gedragsmatige effecten van het combigebruik afhankelijk zijn van de hoeveelheid geconsumeerde alcohol en marihuana en de verhouding daartussen. Onderzoeken die zich richten op de relatie tussen combigebruik van alcohol en marihuana en gewelddadig gedrag zijn schaars; de rol van marihuana op gewelddadig gedrag is, zo blijkt uit deze onderzoeken, beperkt (Abel, 1987; Chambers, 1990; Rodenas, Osuna & Luna, 1989; Lecesse et al., 2000). Uit gesprekken die Nabben en Korf (2000) gevoerd hebben met personen die alcohol en marihuana gecombineerd gebruiken, blijkt echter dat zij onder andere het verliezen van de zelfcontrole, paranoïde worden, ongecontroleerd gedrag en agressie als risico's van combigebruik zien. Deze risico's moeten volgens hen echter wel in de juiste context geplaatst worden: de prettige gevoelens overheersen (Nabben & Korf, 2000). Ook dient opgemerkt dat genoemd onderzoek kleinschalig is geweest. Uit onderzoek naar combigebruik van alcohol en cannabis blijkt dat dit vooral een

²⁶. Flink snuiven en drinken, dan vechten. Het Parool, 24 april 2010.

negatieve invloed heeft op de rijvaardigheid omdat beide middelen de reactiesnelheid vertragen (Kerssemakers et al., 2008; Van Amsterdam et al., 2009).

Men *denkt* dat het combigebruik van alcohol en cocaïne leidt tot meer gewelddadig gedrag dan los gebruik van cocaïne. Zo rapporteren sommige combigebruikers dat zij van deze combinatie opgefokt en agressief kunnen worden (Nabben & Korf, 2000). Uit ander onderzoek komt naar voren dat combigebruik in ieder geval leidt tot gewelddadige gedachtevorming (Salloum et al., 1996) en dat personen die alcohol en cocaïne gecombineerd gebruiken vaker iemand (zwaar) mishandelen of bedreigen met een wapen (Denison, Parades & Booth, 1997). Bij het laatstgenoemde onderzoek heeft men echter verzuimd rekening te houden met de invloed van alcohol alleen, waardoor niet eenduidig te stellen is dat het combigebruik tot deze onderzoeksbevinding heeft geleid (Lecesse et al., 2000). Wel is bekend dat combigebruik van alcohol en cocaïne overmoedig maakt en leidt tot risicovol gedrag, zoals roekeloos gedrag in het verkeer. Daarnaast vergroot dit combigebruik de kans op agressiviteit (Nabben & Korf, 2000). Ook de combinatie van alcohol en speed zorgt ervoor dat de gebruiker overmoedig wordt; daarnaast verhoogt deze combinatie de kans op een psychose. Zoals eerder aangegeven wordt een psychose in de wetenschappelijke literatuur geassocieerd met gewelddadig gedrag (Bradford, 2008).

Men vermoedt dat de veronderstelde gedragsmatige effecten te maken hebben met het feit dat zowel alcohol als cocaïne de beschikbaarheid van de neurotransmitters dopamine en serotonine verhogen, wat leidt tot een gebrekkige impulscontrole en inherent daaraan gewelddadig gedrag (Ritz, Kuhar & George, 1992; Wozniak & Linnoila, 1992). Naast een verhoogde beschikbaarheid van bepaalde neurotransmitters door combigebruik, leidt gebruik van alcohol of cocaïne ook tot een verhoogde hartslag; bij combigebruik van deze middelen verhoogt de hartslag door het vrijkomen van de stof cocaethelyne nog meer. Daarbij is wederom de volgorde waarin de middelen genomen worden van belang: wanneer cocaïne wordt gebruikt voordat alcohol geconsumeerd wordt, komt de stof cocaethelyne niet vrij en blijft de verhoging van de hartslag relatief beperkt (Lecesse et al., 2000; Perez-Reyes, 1994; Perez-Reyes & Jeffcoat, 1992). Over de relatie tussen hartslag, het vrijkomen van cocaethelyne en gewelddadig gedrag is verder niets bekend.

Tot slot is het belangrijk om te benoemen dat de heersende subcultuur ten aanzien van gedrag bij de effecten van middelengebruik op het gedrag mogelijk een rol spelen. Evenementen in de Achterhoek staan bijvoorbeeld bekend om de grote hoeveelheden alcohol die worden genuttigd, maar deze evenementen ontaarden vrijwel nooit in geweld. Theoretisch laat zich dat goed verklaren. Reicher et al. (2004) wijzen op het feit dat er tijdens massale bijeenkomsten een verschuiving plaatsvindt van een individuele identiteit naar een sociale identiteit. Vanuit dit perspectief bezien is het aannemelijk dat de uitwerking van alcohol op individuen mede wordt bepaald door de normen en waarden van de groep en context c.q. setting waarin het alcoholgebruik plaatsvindt (Zinberg, 1984).

De invloed van de groep

Kerr en De Kock (2002) gebruiken Apter's '*reversal theory*' om het gedrag van hooligans te verklaren. Deze psychologische benadering benadrukt de complexiteit, veranderlijkheid en inconsistentie van gedrag als gevolg van perceptie en interpretatie van gebeurtenissen. Er wordt uitgegaan van vier mentale toestanden waartussen onvrijwillig – maar daartoe aangezet door verandering in perceptie van gebeurtenissen, frustratie dan wel verzadiging – geschakeld wordt. Aan elke mentale toestand zijn specifieke gedragsvoorkeuren verbonden. Daarnaast is sprake van een 'protective frame'. Dit frame appelleert aan geldende, ongeschreven regels binnen een groep hooligans. Kortom, een *subcultuur* bestaande uit formele regels, die 'het spel' reguleren (en uitwassen zoals disproportioneel geweld en slachtoffers, voorkomen), maar tegelijkertijd een bepaald niveau van spanning en gevaar in stand houden. Daarbij wordt niet iedere vorm van geweld als legitiem beschouwd (Spaaij, 2008). Een 'erecode' is dat hooligans alleen vechten met gelijken: andere hooligans. Deze ongeschreven regel wordt echter geregeld overtreden. Niet elke rivaliserende hooliangroep kan als een waardige tegenstander worden beschouwd en ook de politie wordt soms als geaccepteerde tegenstander gezien.

Wij versus zij

Tijdens een rel spelen niet noodzakelijkerwijs reeds bestaande groepsverbanden een rol. Tijdens een rel kan ook sprake zijn van (spontane) groepsvorming en spontaan ontstaan van een wij-zij perspectief. In diverse publicaties zijn deze elementen beschreven (o.a. Van Leiden et al., 2009; Adang, 1998). Het spontane ontstaan van een wij-zij verdeling (reischoppers en politie) zien we onder andere terug tijdens de rellen in Hoek van Holland: meerdere verdachten en daders behoorden niet tot de voor de rellen verantwoordelijke jonge harde kern van Feyenoord (Muller e.a., 2010). Zij lijken zich te hebben laten meeslepen door de massa en de groep. In een onderzoeksrapport van de Reclassering, opgesteld ten behoeve van de rechtszaak tegen een verdachte, komt dit fenomeen duidelijk naar voren. De Reclassering constateert wat betreft de verdachte dat *'het recidiverisico laag is, ondermeer door de stabiele thuissituatie, de goede sociale vaardigheden van de verdachte en zijn opleiding. De Reclassering heeft de indruk dat de verdachte, door zijn jeugdige leeftijd en onder invloed van alcohol, zich heeft laten meeslepen in het delict.'* Ook de aanwezigheid in een bepaalde groep mensen, kan van invloed zijn op het gedrag van ordeverstoorers. Zo stelt de Reclassering ten aanzien van een andere ordeverstoorder dat criminogene factoren nagenoeg afwezig zijn en dat er sprake is van *'de directe samenhang tussen het verblijf van verdachte in groepen en het delictgedrag van de verdachte'*.

De-individuatie

Onder invloed van de groep verliezen individuen in een menigte hun *'awareness of self'* en daarmee hun morele kompas. Deze *'de-individuatie theorie'* van Zimbardo (1969) is veel gebruikt om het fenomeen van groepsgeweld te verklaren. De opwinding en anonimiteit van een groep maar ook de afname van individuele verantwoordelijkheid leiden tot ongecontroleerd (extreem) gedrag. Onder druk van de massa verdwijnen de beperkingen die mensen zichzelf normaal gesproken opleggen. Binnen deze theorie is het in beginsel mogelijk dat elke menigte gewelddadig wordt, wanneer de juiste *'trigger'* plaatsvindt. Reicher e.a. (2004) gaan hier nader op in. Zij stellen dat menigten verschillend zullen handelen en opereren, afhankelijk van de aard, betekenis en functie van een groep. Personen in een menigte verliezen niet – zoals Zimbardo stelt – hun individuele identiteit, normen en standaarden, maar zullen handelen overeenkomstig de waarden en standaarden van de sociale identiteit van de groep. Dit betekent dat individuen niet simpelweg tot willekeurig welk (gewelddadig) gedrag kunnen worden overreed, maar alleen tot (gewelddadig) gedrag dat binnen de standaard van de groep ligt (Reicher e.a., 2004). De massa- of groepskenmerken hangen samen met het risico op het ontstaan van ordeverstoringen.

2.7.3 De massa

De kracht van de massa

Binnen de sociale psychologie en sociologie is het fenomeen van collectief gedrag en de invloed van de massa op het gedrag van mensen altijd al een belangrijk onderwerp van onderzoek geweest. Al in de achttiende eeuw werd verondersteld dat mensen zich niet alleen anders gaan gedragen in massasituaties maar dat zij zelfs tijdelijk een persoonsverandering ondergaan. LeBon (1985) stelde dat het individu zijn zelfcontrole onder invloed van de massa verliest en verandert in een soort marionet van de groep. De groep stuurt en bepaalt dan het gedrag van het individu. Dit idee van persoonsveranderingen ten gevolge van massadeelname is later genuanceerd tot het principe van *'de-individuatie'*. De nuance is erin gelegen dat individuen onder de kracht van de massa geen persoonsverandering ondergaan, maar (tijdelijk) de sociale identiteit van de groep aannemen.

De invloed van de massa op rellen

Met behulp van een computergestuurd massasimulatieprogramma hebben Jager et al. (2001) de beïnvloedende factoren en condities bij groepsconflicten experimenteel onderzocht. Uit dit onderzoek blijkt dat het risico op rellen het grootst is in grotere massa's waarbij de eigen partij in grootte niet gelijk is aan de tegenpartij. Daarbij blijkt ook de wijze van betrokkenheid (dader of slachtoffer) van invloed te zijn: omstanders zijn verhoudingsgewijs meestal het slachtoffers, harde kernleden voornamelijk de dader. Evenals Adang (1998) eerder op grond van observaties concludeerde, blijkt uit het onderzoek van Jager et al. (2001) dat de overgrote meerderheid tijdens een rel (zo'n 90 procent) toeschouwer is en niet actief deelneemt. De aard van het individu blijkt niet van invloed op het al dan niet sneller op de vuist gaan. Wel blijkt uit het experiment van Jager et al.

(2001) dat het onderliggende proces zich kenmerkt door een wisselwerking en onderlinge beïnvloeding van persoonsfactoren en situationele factoren.

Op basis van diverse studies van voetbalevenementen en protestbijeenkomsten concludeert Adang dat factoren die als trigger van geweld fungeren niet noodzakelijk hetzelfde zijn als de factoren die met de *escalatie* van geweld samenhangen (Adang: 1988, 1991, 1998, 2010). Adang (2010) onderscheidt twee typen *triggers* van geweld. Allereerst is er specifiek reactief geweld dat een reactie vormt op bepaalde aspecten van de situatie (provocatie of een specifieke maatregel van de politie bijvoorbeeld). Het object van het geweld kan variëren, maar hangt gewoonlijk samen met de trigger die aan het geweld vooraf ging. Daarnaast kan zich geweld voordoen zonder dat er sprake is van een specifieke trigger: individuen of groepen gaan actief op zoek naar een confrontatie met een rivaliserende groep of gezagdragers.

Spaaij (2008) maakt een vergelijkbaar onderscheid specifiek voor voetbalgeweld. Hij onderscheidt spontane en relatief georganiseerde vormen van supportersgeweld. Spontaan geweld betreft hoofdzakelijk incidenten die min of meer direct verband houden met het wedstrijdverloop, bijvoorbeeld naar aanleiding van een nederlaag of een dubieuze scheidsrechterlijke beslissing. Georganiseerd geweld behelst incidenten die verband houden met de gewelddadige competitie tussen rivaliserende supporters, waarbij deze supporters elkaar bewust opzoeken om elkaar uit te dagen en om te vechten.

2.8 Dynamiek burger en politie bij ordeverstoringen

De interactie tussen burger en politie in relatie tot geweld en ordeverstoringen staat centraal in meerdere onderzoek. Abrahams e.a. (2007) hebben onder meer gekeken naar ervaringen van politiefunctionarissen op dit punt. De bevindingen uit dit onderzoek zijn interessant vanuit het perspectief dat een evenement op een aantal kenmerken vergelijkbaar is met de situatie in uitgaansgebieden. Voor het onderhavige fenomeenonderzoek zijn vooral de volgende bevindingen relevant:

- een vechtpartij leidt meestal tot kort en handelend optreden van de politie;
- een provocatie van een burger leidt juist tot een lange en bemiddelende handelswijze;
- bij noodmeldingen gaat de politie sneller omhoog in de geweldsspiraal. Ook wenden burgers, wanneer omstanders zich met de situatie gaan bemoeien, eerder fysiek geweld aan;
- surveillances leiden doorgaans tot lagere geweldsmiddeleninzet van de politie, maar hebben geen invloed op het soort geweld dat door de verdachte wordt aangewend. Zowel een bemiddelende als interveniërende handelswijze kan tot fysiek en/of verbaal geweld van burgers leiden;
- omstanders blijken over het algemeen een onberekenbare groep te vormen die in geen enkel onderzocht incident een deëscalerende rol aannam;
- de kritische overdracht- en beslismomenten ontstaan vooral in de voorfase. Bij noodmeldingen blijkt juist de kwaliteit van de melding van belang voor het maken van een juiste inschatting van de situatie. Maar ook tijdens een interactie ontstaan beslismomenten; zo wordt bij vechtpartijen meestal snel ingegrepen, waarbij een hectische en onoverzichtelijke situatie kan ontstaan;
- het gedrag van de omstanders speelt een belangrijke rol. Als een verdachte eenmaal fysiek geweld gebruikt en onderdeel uitmaakt van een groep, vergroot dit de kans dat omstanders ook geweld gaan gebruiken tegen de politie;
- daders behoren vaak tot het algemene uitgaanspubliek. Wel is van specifieke risicogroepen bekend waar ze zich op bepaalde dagen en tijdstippen bevinden. Zo zijn er ook algemene hotspots waar (voornamelijk rond sluitingstijd) veel divers publiek bij elkaar komt waardoor een verhoogd risico op geweld ontstaat.

In het overzichtsartikel van Reicher e.a. (2007) wordt op basis van eerder onderzoek theoretisch uiteengezet waarom het zinvol is de oorzaak van geweld niet alleen binnen een menigte/groep zelf te plaatsen, maar daarbij ook de aard van de interactie cq de rol van de politie zelf te betrekken. De aard van de benadering van de politie in de interactie met menigten kan zowel tot een verslechtering van de relatie en een verhoogde kans op conflicten met zich meebrengen, als in het tegendeel

resultaten: de verbetering van de relatie met het publiek en vermindering van conflicten.²⁷ Tegen deze achtergrond beschrijven de auteurs diverse strategieën voor het vermijden van (gewelds)conflicten met menigten:

- 1) Bij de huidige nadruk op het verzamelen van criminal intelligence, hoewel op zichzelf effectief, wordt voorbij gegaan aan de aard van het proces waarbij het geweld van een kleine minderheid al dan niet ontaardt in 'collectief geweld.' Hiervoor is een begrip van de sociale identiteit van de desbetreffende menigte/groep nodig (zie ook het hiervoor gestelde in relatie tot alcohol).
- 2) De primaire focus van politiestrategieën bij 'evenementen' (*crowd events*) moet er op gericht zijn om de doelstellingen van de groep te maximaliseren: de meerderheid van de deelnemers identificeren zich met groepen die volkomen legale doelen en bedoelingen hebben. Door zich daarbij aan te sluiten, zal de politie niet alleen geweld met deze grote groep vermijden, maar ook haar medewerking verkrijgen voor de benadering van de minderheid met andere (gewelddadige) bedoelingen.
- 3) Communicatie met de menigte moet centraal staan. Genomen maatregelen zijn alleen maar effectief als zij door de groep/menigte begrepen worden, en kunnen zelfs contraproductief zijn als deze als onnodig beperkend c.q. repressief worden gezien. Op voorhand is het van belang dat politie haar strategieën ontwikkelt in samenspraak met de organisatoren van het evenement, die het best de collectieve doelstellingen van de deelnemers aan het evenement kunnen uiteenzetten en hoe deze kunnen worden bereikt.
- 4) Het is van belang dat de politie kiest voor een gedifferentieerde benadering van de menigte. Dit is van belang, zo benadrukken de auteurs, omdat menigten gewoonlijk geen 'homogene identiteit' hebben en alleen als zodanig handelen als zij dusdanig benaderd worden. Het uitgangspunt is dat de deelnemers met respect moeten worden benaderd, en dat wanneer specifieke individuen problemen veroorzaken omstanders daar bij de response van de politie niet in meegezogen worden (denk aan massa charges)

Ook Adang (1999) gaat specifiek in op de handswijze van de politie in relatie tot mogelijke escalatie. De politie wordt verondersteld in relsituaties de openbare orde te handhaven en ongeregelheden te beheersen of te bestrijden. Grote mensenmassa's zijn zeer moeilijk te beheersen, vanwege de mogelijkheden die er zijn voor geweldplegers om anoniem te blijven en vanwege de kans dat steeds meer mensen mee gaan doen aan de ongeregelheden, aldus Adang.²⁸ Dat vergroot de kans op een klassieke confrontatie. De werkelijkheid wordt versimpeld in "wij" tegenover "zij".

Volgens Adang speelt politieel gebruik van geweld om de orde te handhaven reischoppers in de kaart. "Dan blijkt dat de politie in feite weinig mogelijkheden heeft om eenmaal begonnen rellen te stoppen."²⁹ Adang pleitte in 1999 na de huldigingsrellen in Rotterdam voor een meer gerichte aanpak om rellen te voorkomen. Door te investeren in het verzamelen van informatie, potentiële geweldplegers te leren kennen, en het zo groot mogelijk maken van de pakkans. Bij massale protestacties en evenementen zijn in het verleden successen geboekt met optreden waarbij de politie optrad op basis van grondige informatie vooraf, aangevuld met intensieve waarnemingen op de dag zelf. Zichtbaar in normaal uniform aanwezige agenten verspreiden zich op strategische punten, spreken daadwerkelijk mensen aan en hanteren een niet-gewelddadige benadering, om het escalatieproces te voorkomen. Dat betekent overigens niet dat de politie alleen maar vriendelijk is; de politie is ook duidelijk en streng. Aanhoudingseenheden in burger houden selectief geweldplegers aan. Indien de voorinformatie daar aanleiding voor geeft, treedt de politie direct en duidelijk op, zonedig met inzet van ME. Juist potentiële geweldplegers zijn het meest gevoelig voor een gerichte, daadkrachtige aanpak in een vroeg stadium, aldus Adang.

Specifiek het ME optreden is onderwerp van later onderzoek door Adang e.a. (2010). Naar aanleiding van het kritische oordeel van de Nationale ombudsman in 2006 over twee uit de hand

²⁷ In de klassieke benadering van menigten wordt het gedrag van menigten nog vooral gezien in termen van irrationeel en ongecontroleerd gedrag waarin mensen tijdelijk in meegaan in primitieve impulsen. Het risico van een daarmee samenhangende benadering van burgers in termen van vijandigheid en risico is dat het een *self-fulfilling prophecy* wordt en dat mensen zich als zodanig gaan gedragen.

²⁸ *Eindhovens Dagblad*, Otto Adang, Harde maatregelen voorkomen rellen niet, 4 mei 1999

²⁹ Idem

gelopen ME-optredens zijn door de Politieacademie 23 grootschalig politieoptredens tussen 2003 en 2007 geëvalueerd (Adang e.a., 2010). Daarbij was de hoofdvraag wat de invloed is van de inzet van de ME op onprofessioneel en disproportioneel optreden van de politie. Specifiek in relatie tot het optreden van de politie bij evenementen, concluderen de onderzoekers dat daar waar het gebeurtenissen betreft die voorspelbaar zijn - en wanneer sprake is van een gedegen voorbereiding van de kant van de politie, de kans op geringer onprofessioneel optreden kleiner lijkt dan wanneer de voorbereiding minder goed is, of zich verrassingen voordoen.

Geconcludeerd wordt dat in situaties van collectief burgergeweld gewoonlijk sprake is van beheerste geweldstoepassing bij het optreden van mobiele eenheden. De gebeurtenissen met disproportioneel geweldgebruik en verontwaardiging over het politieoptreden betroffen steeds ongeregelde heden van beperkte omvang, waarbij het onduidelijk was of ze afgehandeld konden worden door de 'platte petten' of dat toch de ME ingezet moest worden. Disproportionele geweldstoepassing lijkt relatief vaak plaats te vinden door 'platte petten' die 'het tijdelijk boven de pet gaat', of door ME'ers die in het licht van de situatie en betrokken personen ongepast gedrag vertonen: de problemen deden zich vooral voor op de momenten waarin twijfel bestond over de inzet van de ME.

Op basis van de evaluatie wordt geconcludeerd dat flexibiliteit cruciaal is voor het vermogen om tijdig signalen in groepen te herkennen, situaties in te kunnen schatten en op mogelijke ontwikkelingen te kunnen anticiperen. Meer dan tot nu toe het geval is, dient de politie te worden opgeleid om binnen het kader van de ordehandhaving informatiegestuurd te kunnen faciliteren, communiceren en differentiëren en normstellend te kunnen optreden, aldus de onderzoekers.

2.9 Evenementen en evenementenvergunningenbeleid in relatie tot het fenomeen

2.9.1 Typologie van evenementen

Bij evenementen wordt normaliter primair gedacht aan voorzienbare en dus geplande evenementen. Dit sluit ook aan op de definitie van evenementen die met name binnen de overheid wordt gehanteerd: gebeurtenissen die vooraf zijn aangekondigd, waarvoor een vergunning is aangevraagd, waarbij verschillende partijen participeren in de voorbereiding en waarvan vooraf bekend is wanneer en waar de gebeurtenis plaatsheeft (Schaap e.a., 2009). Deze benadering miskent echter de dynamiek van evenementen. Sommige gebeurtenissen hebben de aard van een evenement en zijn tegelijk als onvoorzienbaar, of slechts in beperkte mate voorzienbaar te duiden. De grens tussen wat wel en wat niet als een evenement kan worden opgevat, is vervaagd. De typologie die wij presenteren is gebaseerd op de mate van voorzienbaarheid van het evenement. Schaap e.a. (2009) onderscheiden drie soorten evenementen:

- terugkerende evenementen;
- incidentele evenementen;
- spontane evenementen.

Terugkerende evenementen Veel evenementen zijn terugkerend, zoals de jaarmarkt, carnaval, het dorpsfeest, de bekende danceparty's (Mysteryland, Dance Valley) en diverse grote popfestivals (Pinkpop). De organisatoren van deze evenementen en de betrokken autoriteiten hebben vaak al veel ervaring opgedaan met het evenement of met soortgelijke evenementen. Daardoor hebben zij goed inzicht gekregen in de gevolgen voor de veiligheid: de cruciale risicofactoren zijn bekend en krijgen extra aandacht. Private en publieke partners weten wat ze aan elkaar hebben.

Kenmerkend voor veel terugkerende evenementen is dat ze in bepaalde mate op 'routine' worden georganiseerd. De ervaringen van de voorgaande jaren zijn grotendeels leidend voor het risicobeeld, de vergunningsvoorwaarden en de maatregelen die worden genomen. Het lerend vermogen is bij terugkerende evenementen vaak sterk afhankelijk van de mate waarin partijen elkaar nog kennen, of er een evaluatie heeft plaatsgevonden, of dat ervaringen zijn geborgd in procedures en afspraken.

Schaap e.a. (2009) maken een nader onderscheid tussen *routine-evenementen* en *periodieke evenementen*. De eerste vorm kenmerkt zich door een groot aantal herhalingen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij voetbalwedstrijden die regelmatig plaatsvinden. Vaak zijn hiervoor aparte bepalingen in de APV opgenomen. De autoriteiten zijn zich zeer bewust van risico's en hebben een goede informatiepositie opgebouwd. Zo kan vaak op voorhand al duidelijk zijn wanneer er sprake is van een verhoogd veiligheidsrisico en kunnen risicogroepen in kaart worden gebracht. Bij periodieke evenementen is sprake van bijvoorbeeld jaarlijks terugkerende evenementen. Voor beide typen terugkerende evenementen geldt dat er in de loop der jaren nieuwe elementen aan de orde kunnen zijn, bijvoorbeeld met betrekking tot de omvang, locatie of organisatie van het evenement.

Incidentele evenementen

Onder incidentele of eenmalige evenementen vatten we de evenementen die 'nieuw' zijn. Dit kan onder meer betrekking hebben op de aard van de activiteiten, de locatie, de doelgroep en de betrokken partijen. Er is nog weinig lerend vermogen opgebouwd. De voorbereiding vindt in een nieuwe structuur plaats. De omstandigheden zijn nieuw voor betrokkenen. Er is geen sprake van routine. Voorbeelden van incidentele evenementen zijn: een grootschalige geregisseerde rouwbijeenkomst, een eenmalige Eurotop, de tussen landen roulende Europese en wereldkampioenschappen voetbal en evenementen die maar zelden voorkomen, zoals de Elfstedentocht.

Kenmerkend voor incidentele evenementen is dat de risico's minder voorzienbaar zijn dan bij terugkerende evenementen. Het kost een grotere inspanning om een volledig risicobeeld te verkrijgen. Ook de samenwerking, afspraken en organisatie van het evenement zijn nieuw.

Spontane evenementen

Niet alle evenementen worden weken of maanden van tevoren gepland en voorbereid. Een spontane samenkomst van een grote groep mensen kan de vorm van een evenement aannemen. Als we scherp de gangbare definitie van een evenement zouden toepassen, dan zou dat betekenen dat de niet of nauwelijks zichtbaar georganiseerde en bekende publieke evenementen niet als evenement worden gezien. Voorbeelden zijn illegale houseparty's die via SMS en mond-tot-mondreclame bekend worden, illegale straatraces, het afgesproken treffen van verschillende groepen voetbalsupporters en een niet voorziene huldiging van een voetbalclub die kampioen is geworden. Dergelijke 'spontane' evenementen, waarvoor uiteraard geen vergunning wordt aangevraagd, lijken in belang toe te nemen. Nieuwe media en communicatiemiddelen maken het steeds gemakkelijker om een groep mensen te bereiken en door samen te komen de omstandigheid van een evenement te creëren. De 'flash mob' is hier een mooi voorbeeld van.³⁰ Door dit als evenement te behandelen kunnen snel de meest passende maatregelen worden getroffen (Schaap e.a., 2009).

2.9.2 Evenementen als opwaartse trend?

In de prehistorie en de oudheid hadden evenementen vaak een sterk symbolische functie, zoals het eren van een god of het bevestigen van de macht van een heerser. Daarnaast hebben evenementen in veel gevallen al van oudsher tot doel gehad om 'het volk' te vermaken. Evenementen zijn voor veel bezoekers *quality time* en hebben een zogenoemde catharsisfunctie, dat wil zeggen een belangrijke aanvulling op het routinematige karakter van het dagelijks leven (zie ook Elias & Dunning (1986)). Evenementen zijn soms volledig vergroeid met lokale of regionale gemeenschappen, zoals bijvoorbeeld het carnaval.

De evenementenbranche kent een opwaartse beweging: vanaf de jaren zestig van de vorige eeuw groeide het aanbod van evenementen door sociaal-economische, maatschappelijke en massacommunicatie ontwikkelingen van een lokaal, kleinschalig en gericht gebeuren uit tot grote (landelijke) publiekevenementen. Dit type evenement kent een veel bredere doelgroep dan de oorspronkelijke evenementen en heeft het trekken van een grote doelgroep ook expliciet als

³⁰ Een flash mob is een (grote) groep mensen die plotseling op een openbare plek samenkomt, iets ongebruikelijks doet en daarna weer snel uiteenvalt. Flashmobs worden veelal georganiseerd via moderne communicatiemiddelen zoals internet, sms, twitter en e-mail.

doelstelling. Woodstock is hier natuurlijk hét voorbeeld van uit die periode. Tegenwoordig bezoeken vier op de vijf Nederlanders ouder dan dertien jaar jaarlijks een evenement. In de categorie 13 tot 29 jaar bezoekt de helft van de mensen vijf of meer evenementen per jaar.³¹ Met de toename in het aanbod en vraag zijn evenementen ook steeds commerciëler geworden en gaan fungeren als winstgevende (sponsor) activiteit. Een groot aantal bedrijven houdt zich op min of meer permanente basis bezig met de organisatie van evenementen en allerlei aanverwante activiteiten. De grote organisatoren werken vaak internationaal en zijn zelfs in staat om meerdere grote evenementen per week volledig zelfstandig te organiseren. De laatste jaren is de evenementenbranche duidelijk geprofessionaliseerd. Er zijn drie brancheverenigingen opgericht, die naast belangenbehartigers ook fungeren als kenniscentrum.³²

Vooraf jongeren bezoeken in hun vrije tijd evenementen. De Jongeren Evenementen Monitor 2009 laat volgens Respons zien dat personen in de leeftijdsgroep van 13 tot en met 25 jaar jaarlijks 3,2 miljoen bezoeken brengen aan de 100 grootste publieksevenementen in Nederland; daarmee zijn deze evenementen zeer populair in de vrijetijdsbesteding van jongeren.

2.9.3 Geweldsrisico's bij grootschalige evenementen

Evenementen brengen veiligheidsvraagstukken met zich mee, bijvoorbeeld door de aanwezigheid van grote mensenmassa's op een relatief beperkt oppervlak. Incidenten zoals grootschalig supportersgeweld bij voetbalwedstrijden, de onderkoeling van veel mensen en de verkeerschaos bij Dance Valley in 2001, de afgelasting van de Nijmeegse Vierdaagse in 2006, het drama op Koninginnedag 2009 en het recente drama op de Love Parade in Duisburg in juli 2010 tonen aan dat het niet alleen gaat om theoretische risico's.

Sinds medio jaren negentig zien we dat risico-inschatting en risicobeheersing bij evenementen een steeds grotere rol zijn gaan spelen in verband met de verzekerbaarheid van risico's en aansprakelijkheidskwesties. Dit geldt zowel voor de fysieke risico's (*safety*) als voor de beveiliging van evenementen (*security*). Wanneer er een ongeval plaatsvindt op een evenement, dan wordt dat tegenwoordig meer dan vroeger beschouwd als een incident dat voorkomen had kunnen worden, indien de organisator betere preventieve maatregelen had genomen.

Geweld bij evenementen wordt doorgaans gerekend tot de veiligheidsrisico's vanuit het openbare-ordeaspect (Schaap e.a., 2009). Hiertoe behoren diverse vormen van overlast, diefstal en allerhande vormen van ordeverstoringen: vechtpartijen, verbaal geweld, brandstichting, geluidsoverlast, hinder. Wij gaan achtereenvolgens in op een aantal belangrijke factoren die bij de voorbereiding van een evenement in kaart moeten worden gebracht:

- publiek;
- activiteiten;
- ruimte;
- historie en dreiging;
- organisatie.

Publiek: aantallen en profiel

De risico's met betrekking tot het publiek hebben in de eerste plaats te maken met de aanwezigheid van mensenmassa's (in beweging). Vanuit de sociale wetenschappen wordt vaak de aanwezigheid van mensenmassa's als definiërend kenmerk van evenementen gehanteerd. Wat dit betekent voor de veiligheid is uitgewerkt door Berlonghi (1993). De benadering van Berlonghi (1993) neemt feitelijk niet het evenement als uitgangspunt, maar de aanwezigheid van veel mensen op een bepaalde locatie.

Een sleutelement van het organiseren van de veiligheid bij een dergelijk grootschalig publieksevenement vormt in deze benadering vooral het managen van de mensenmassa en het

³¹ Bron: Nederlands Bureau voor Toerisme en Congressen, Kerncijfers Toerisme & Recreatie, editie 2007. CBS, Statline. Periodes van december 2001 tot en met november 2002 en van oktober 2006 tot en met september 2007.

³² Dit zijn: de Vereniging van Evenementenmakers (VEM); de Vereniging van Beveiligingsorganisaties voor Evenementen en de Normcommissie Evenementen van de NEN/NNI.

hierbij rekening houden met de kenmerken die bij een bepaalde categorie van evenementen aan de orde zijn (zie onder andere Otten e.a. 2004).

Naast het aantal aanwezige mensen, is het profiel van het publiek een bepalende factor. Een analyse van het publiek dat een specifiek evenement trekt zal vaak een aardige indicatie kunnen zijn voor de mogelijke veiligheidsrisico's die sociale verhoudingen, maatschappelijke ontwikkelingen en maatschappelijke gebeurtenissen voor het evenement kunnen opleveren.

In relatie hiermee verdienen recente ontwikkelingen in de informatie- en communicatietechnologie aandacht, met name het gebruik van de mobiele telefoon, de internetcultuur en de daarmee verbonden 'virtuele gemeenschappen'. Door gebruik van onder meer sms, twitter, chatpagina's en e-mail staan mensen vrijwel permanent met elkaar in contact. De communicatie verloopt relatief snel en kan veel mensen bereiken, terwijl deze communicatie zich aan het zicht van buitenstaanders onttrekt. Via sms of het internet afgesproken acties kunnen voor de organisator en de overheid tot onverwachte en onwenselijke situaties leiden. Ook zorgt informatie-uitwisseling via het internet en mobiele telefoons ervoor dat de officiële crisiscommunicatie vrijwel altijd achter de feiten aanloopt.

Activiteiten

De risico's van een evenement worden mede bepaald door het type activiteiten dat op en rond het evenement plaatsvindt. Dit wordt aangeduid met het activiteitenprofiel van het evenement (Nibra, 2002).

Het activiteitenprofiel wordt gevormd door:

- de aard van de activiteiten: in hoeverre brengen de activiteiten op zich risico's met zich mee? Risico's kunnen bijvoorbeeld voortkomen uit het gebruik van installaties, de risico's die mensen lopen bij het uitvoeren van de activiteit, het gebruik van gevaarlijke stoffen en de aanwezigheid van gevaarlijke dieren;
- de tijdsdimensie van de activiteiten: gaat het om korte, eenmalige activiteiten of om voortdurende activiteiten, die een voortdurend risico opleveren? Vinden de activiteiten overdag plaats of 's nachts? Is er sprake van elkaar aanvullende activiteiten die ook de risico's versterken? Zijn er 'gaten' in de programmering en wat betekent dit voor het gedrag van het publiek?;
- de relatie van de activiteiten tot het publiek: tijdens evenementen kan het publiek meer of minder actief betrokken zijn, als toeschouwer of deelnemer. Deelname aan activiteiten kan directe persoonlijke veiligheidsrisico's opleveren (denk aan gevaarlijke sporten). Er is een link tussen muziekstijl en middelengebruik (Mulder et al., 2007) en dit is weer van invloed op de veiligheidsrisico's. Publiek dat in een massa staat te springen, levert meer risico's op dan publiek dat zittend kijkt naar een parade.

Ruimte

De relatie tussen de omvang van een evenement en de veiligheid worden voor een groot deel bepaald door de factor 'ruimte'. Hoewel de risico's zich op vele manieren kunnen aandienen, blijkt in de praktijk dat een groot deel van de crises waarmee evenementen te maken krijgen in relatie staat tot gebrek aan ruimte. Te veel personen bevinden zich op een te klein oppervlak en er ontstaat verdringing of verdrinking. In veel gevallen gaat hieraan een situatie van congestie vooraf: een mensenmassa dringt vrij plotseling bij elkaar en veroorzaakt daardoor de verdrinking.

Het individu in de massa wordt niet meer in staat gesteld om keuzes te maken over de richting waarin de massa zich beweegt. Ook ontbreekt ieder overzicht. Er ontstaan valpartijen en er raken mensen gewond. In de ergste gevallen worden mensen zelfs letterlijk vertrappt. Dit wordt helaas maar al te goed geïllustreerd door het drama tijdens de Love Parade in Duisburg op 24 juli 2010, waarbij eenentwintig mensen stierven en 340 mensen gewond raakten.

Er kunnen verschillende gebeurtenissen plaatsvinden die als *triggers* fungeren: een plotselinge omslag van het weer (een hagelbui waardoor iedereen droog wil staan); een opstootje of brandje; een gebeurtenis die velen willen zien (optreden van bekende artiest, vuurwerk); bepaalde looproutes, het openen van een of enkele hekken of doorgangen. Deze situatie wordt soms nog verergerd als vele aanwezigen moe (al vele uren op de been), dronken en/of gedrogeerd zijn. Veelal

blijkt sprake van een combinatie van een gebrek aan ruimte dan wel een gepercipieerd gebrek aan ruimte en een of andere vrij onverwachte of plotselinge (positief of negatief beoordeelde) gebeurtenis. Ruimte is een van de cruciale variabelen bij het ontstaan en voorkomen van problemen rondom of tijdens een evenement.

Historie en dreiging

Het is van belang om een beeld te hebben van de historie van het evenement, ten aanzien van geweldsrisico's en geweldsincidenten: was er in het verleden sprake van groepsgeweld en door wie, en waarom? Of was er sprake van een dreiging bij een eerdere editie, die ook nu weer relevant is?

De factoren publiek, activiteiten en ruimte geven met elkaar nog geen volledig beeld van de risico's van een evenement. Verschillende incidenten maken duidelijk dat ook de factor 'dreiging' van grote betekenis is. Bij een dreiging doelen we op mogelijke al dan niet moedwillige aantastingen van de veiligheid waar een evenement mee te maken kan krijgen. Een dreiging kan ontstaan door fysieke omstandigheden zoals dreigend noodweer of een dreigende aardbeving. Voor ons is het hier relevant om ons te richten op de dreiging van moedwillige acties om de veiligheid te verstoren.

De mogelijke oorzaken voor een dreiging zijn divers. Maatschappelijke spanningen en conflicten kunnen doordringen tot het evenement als bijvoorbeeld twee conflicterende etnische groepen aanwezig zijn. Politieke spanningen kunnen een dreiging veroorzaken als activistische voor- en tegenstanders van een bepaalde stroming aanwezig zijn. Terroristen, activisten en voetbalhooligans kunnen het evenement beschouwen als interessant doelwit. Een doorgedraaide fan kan een dreiging veroorzaken voor een aanwezige artiest.

Op het gebied van dreiging kan een onderscheid worden gemaakt in:

- dreiging op personen: het kan gaan om een (bekende) persoon of een groep personen;
- dreiging op objecten: bijvoorbeeld een bepaald gebouw of een plein als doelwit van een actie;
- dreiging op infrastructuur of mobiliteit: een verstoring van aan- en afvoerstromen, bijvoorbeeld om te beletten dat politieke opposenten een bijeenkomst kunnen bijwonen.

Organisatie

In de analyse van risico's van evenementen is een benadering vanuit een organisatorisch perspectief relevant. De veiligheidsorganisatie van een evenement bepaalt mede de risico's, kan een risico vergroten of verkleinen en kan nieuwe risico's in zich herbergen, zowel voor als tijdens het evenement. Met de veiligheidsorganisatie doelen wij op alle betrokken partijen die een rol spelen bij het waarborgen van de veiligheid op en rond een evenement.

De reactie van de veiligheidsorganisatie op gebeurtenissen tijdens het evenement is ook een factor die bepalend is voor veiligheid. Zoals aangegeven onder 'geweld bij evenementen', kunnen kleine incidenten en confrontaties uitgroeien tot een grotere ordeverstoring. Het optreden van de veiligheidsorganisatie (privaat, politie) kan deze spanningen versterken, door de manier van optreden.³³ Uit de praktijk blijkt dat de reactie van de veiligheidsorganisatie op een congestie of ander incident een belangrijke factor is in het escaleren of de-escaleren van een incident. De casuïstiek leert dat stadionrampen of ernstig voetbalgeweld vaak mede zijn te wijten aan mankementen in de organisatie en in het management: onduidelijk management, tekortschietende risicoanalyses (valse analogieën en/of te veel optimisme), onduidelijke informatie- en communicatieprocessen en van slordigheid. Maar ook bij andere evenementen waarbij grote problemen ontstonden met het publiek – zoals bij Roskilde in 2000 en bij Dance Valley in 2001 – speelde de reactie van de veiligheidsorganisatie een belangrijke rol.

Uit verschillende casussen blijkt dat inadequate reacties vanuit de organisatie in belangrijke mate bijdragen aan onveiligheid, veroorzaakt door drukte. De paradox is dat de situatie kan worden verergerd door goed bedoelde interventies. Rolbepalend is mede in welke mate een goede inschatting wordt gemaakt van de zelfredzaamheid en rationaliteit van vluchtende mensen. In de

³³ Zie voor een meer uitgebreide behandeling van flitspunten COT, *Bossche avonden*, 2001, p. 48.

literatuur staan de effecten van (in)adequate reacties bekend als risicofactoren van de tweede dimensie. Voorbeelden van inadequate interventies zijn (COT, 1988):

- verkeerde inschattingen door het personeel: er blijkt bijvoorbeeld helemaal geen brand te zijn;
- onbekendheid, onervarenheid en daardoor onduidelijke of averechtse instructies;
- tegenstrijdige instructies;
- onduidelijke of onjuiste communicatie.

De kwetsbaarheid van een veiligheidsorganisatie wordt onder meer vergroot door personele wisselingen, het veel te laat aanwijzen van sleutelfunctionarissen of het aanstellen van onervaren sleutelfunctionarissen (zie onder andere Van der Torre, (1999)).

Deel II Fenomeen

3 Praktijkbeeld grootschalige geweldsincidenten en verstoringen

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren wij onze onderzoeksobservaties en duiden wij het onderzochte fenomeen. Waar nodig gaan wij in op relevante theoretische inzichten. De aanleiding voor dit onderzoek waren de gebeurtenissen in Hoek van Holland, ook wel aangeduid als de 'strandrellen'. De kenmerken van die gebeurtenis zijn belangrijke referentiepunten voor het verkennen van het fenomeen.

Kenmerken van de strandrellen die relevant zijn in het fenomeenonderzoek zijn:

- het evenement als podium/gelegenheid voor rellen;
- het grove geweld dat is gebruikt;
- de politie als bewust doelwit;
- de betrokkenheid van hooligans: leden van de jonge harde kern;
- het grote aantal personen dat deelnam aan de rellen dan wel 'meeliep';
- relschoppers die onder invloed waren van alcohol en/of drugs;
- het (in ieder geval deels) geplande karakter.

In de volgende paragraaf geven wij een beeld van (dreigend)groepsgeweld tijdens evenementen en grootschalige gebeurtenissen in de periode 2006 – 2009 (3.2). Ook geven wij in deze paragraaf een overzicht van evenementen die zijn 'verboden' of niet zijn vergund vanwege de vrees voor rellen. Door middel van een overzicht van incidenten geven wij een eerste beeld van de aard en omvang. De analyse vindt plaats per thema in de hieropvolgende paragrafen. Onderwerpen die aan de orde komen zijn:

- het type rellen dat zich voor heeft gedaan (3.3). Hierbij hanteren wij het onderscheid tussen afspraakgestuurde, massagestuurde en incidentgestuurde rellen;
- de groepsdynamiek (3.4);
- de relatie tot voetbal en hooligans (3.5). De betrokkenheid van hooligans was een van de meest in het oog springende kenmerken van de strandrellen in Hoek van Holland;
- andere risicogroepen dan 'hooligans' (3.6);
- het type evenement in relatie tot het risico van groepsgeweld (3.7);
- het gebruikte geweld, onder meer tegen beveiligers, de politie en andere hulpverleners (3.8)

3.2 Overzicht groepsgeweld en ernstige verstoringen

3.2.1 Inleiding

In het onderzoek hebben wij ons onder meer gericht op in totaal twaalf specifieke evenementen verspreid over acht regio's. Daarbij namen wij de periode 2006-2009 als ijkpunt. Een totaaloverzicht volgt hieronder.

Evenement	Aard evenement	Publiek of Privaat, Open of besloten	Aard activiteiten	Locatie	Regio
NAC Top Oss 2006	Voetbal	Privaat, toegang d.m.v. betaalde kaarten	Sport, voetbalcompetitie	Gesloten	Midden- West Brabant
Paaspop 2008	Terugkerend	Privaat, toegang d.m.v. betaalde kaarten	Live Muziekfestival, o.a. dance	Gesloten	Midden-West Brabant
Preparty 2008	Terugkerend	Publiek, Gratis	Muziek, dancefeest Voor jeugd	Open terrein (stadhuis-plein)	Rotterdam-Rijnmond

TT Assen 2008	Terugkerend	Privaat, toegang d.m.v. betaalde kaarten	Sport, motorevenement	Gesloten	Drenthe/Assen
I love LOS 2009	Terugkerend	Privaat, kaarten	Muziek, dancefestival	Gesloten	Haaglanden
Nederland-Engeland 2009	Voetbal	Privaat, toegang d.m.v. betaalde kaarten	Sport, internationale landen-voetbalwedstrijd	Gesloten	Amsterdam-Amstelland
Ajax-Dynamo Zagreb 2009	Voetbal	Privaat, kaarten	Sport, internationale voetbalcompetitie	Binnen stad	Amsterdam-Amstelland
Dance Parade 2009	Was terugkerend	Publiek, open toegang	Muziekfestijn in de stad	Geheel open, Stad	Rotterdam-Rijnmond
Koninginnemach 2009	Terugkerend	Publiek, open toegang	Publieksfestijn met muziek	Geheel open, Stad	Haaglanden
Zwarte Cross 2009	Terugkerend	Privaat, kaarten (niet voor TT nacht, is open in de stad)	Sportfestijn	Gesloten	Noord-Oost Gelderland
Fruitcorso Appelpop 2009	Terugkerend	Publiek, open toegang	Publieksfestijn Show	Geheel open, stad	Zuid-Oost Gelderland

Op basis van een documentscan en interviews met verschillende partijen (gemeente, politie, organisatoren en OM) zijn wij nagegaan of er sprake was van (de dreiging van) groepsgeweld tijdens het evenement.

Wij geven hieronder een overzicht van negen evenementen en grootschalige gebeurtenissen binnen de onderzochte regio's, waarbij sprake was van groepsgeweld. Bij een ander evenement was sprake van de dreiging van groepsgeweld. Dit heeft zich niet gemanifesteerd:

Type evenement	Aard evenement	Activiteiten	Groepsgeweld en link met voetbalvandalisme
1) NAC Top Oss 2006 (Midden-West Brabant)	voetbal	Sport, Voetbalcompetitie Betaald	NAC hooligans tegen Top Oss hooligans, resulterend in geweldgebruik tegen de politie
2) Paaspop 2008 (Midden-West Brabant)	Terugkerend	Live Muziekfestival, o.a. Dance Betaald	Onderlinge vechtpartij: niet geregistreerd. Lokale groepen die in een vechtpartij beland raakten.
3) Preparty 2008 (Rotterdam-Rijnmond)	Terugkerend	Muziek, dancefeest Voor jeugd Gratis	Onderlinge vechtpartij, resulterend in geweld tegen politie, die werd bekogeld. Preparty was bedoeld voor jongeren. Niet bekend of er linken zijn met voetbalvandalisme
4) TT Assen 2008 (Drenthe)	Terugkerend	Sport, motorevenement Stad gratis Circuit betaald	Onderlinge vechtpartij op het motorcircuit. Geen verband met voetbalgerelateerd geweld
5) I love LOS 2009 (Haaglanden)	Terugkerend	Muziek, Dancefestival Betaald.	Onderlinge vechtpartij, resulterend in geweld tegen de politie. Confrontatie tussen groepen uit duindorp en Ado aanhangers, en vervolgens gezamenlijk keren tegen de beveiliging/ politie
6) Ajax-Dynamo Zagreb 2009 (Amsterdam)	Voetbal	Sport, internationale voetbalcompetitie Betaald.	Onrust door onderlinge vechtpartijen. Confrontatie van hooligans/supporters in de binnenstad
7) Dance Parade 2009 in Rotterdam (Rotterdam Rijnmond)	Niet meer terugkerend sinds 2010, één dag	Publiek Dance festijn, gratis in de stad Rotterdam	Meerdere incidenten. Historie van incidenten rond Feyenoord harde kern

8) Fruitcorso/ Appelpop 2009 in Tiel (Zuid-Oost Gelderland)	Terugkerend, meerdaags evenement	Publiek festijn, praalwagenfestijn en gratis popfestival in de stad Tiel	Dreiging van rellen tussen jongeren met Molukse en Marokkaanse achtergrond. Dreiging van overslaan wijkongeregeldheden in Culemborg naar het evenement in Tiel.
9) 12 augustus 2009 Nederland –Engeland	Voetbal	Sport	Supporters vanuit het hele land en vanuit België (Anderlecht, partners van Feyenoord) werden verwacht om te gaan rellen tegen Engelse voetbalsupporters. Meerdere kleinere vechtpartijen rond de wedstrijd en teruggestuurde NEC supporters zonder kaartje.

Ten aanzien van de aard van de evenementen kan het volgende gezegd worden: van deze negen evenementen ging het in drie gevallen duidelijk om voetbalgerelateerd geweld. In twee gevallen was er sprake van geweld, waarbij er een relatie was met 'hooligans'. In drie gevallen was er sprake van groepsgeweld tijdens een dance evenement, in één geval van een ander 'sport' evenement, namelijk de motorcross. Geweld tegen de politie werd in vier gevallen geconstateerd, daarbij ging het in twee gevallen om een Dance festijn en in één geval om een voetbalwedstrijd.

Voetbalwedstrijd & voetbalgerelateerd geweld	Dance evenement & groepsgeweld	Overig & groepsgeweld	Geweld met link naar harde kern	Geweld tegen de politie
- NAC-Top Oss 2006 - Ajax- Dynamo Zagreb 2009 - Nederland - Engeland.	- I love LOS 2009 - Paaspop - Preparty in Capelle a/d IJssel,	- TT Assen 2008	- I love LOS 2009 - Dance parade	- I love LOS 2009, - Preparty in Capelle a/d IJssel, - NAC-Top Oss 2006.

3.2.2 Mediascan

Om een beter en breder beeld te krijgen van groepsgeweld tijdens evenementen en grootschalige gebeurtenissen in de niet door ons onderzochte regio's, en om mede antwoord te kunnen geven op de vraag of het (altijd) gaat om voetbalgerelateerd geweld, hebben wij een niet uitputtende mediascan verricht over de periode 2006-2009. Wij hebben 27 evenementen en grootschalige gebeurtenissen op het gebied van sport (voetbal), muziek en feest kunnen traceren – op basis van mediaberichten – waar over groepsgeweld wordt bericht. Grootschalige ordeverstoringen in discotheken tijdens reguliere uitgaansavonden zijn niet meegenomen. Wel zijn specifieke feesten opgenomen. Het overzicht is als volgt:

Type evenement:	Betaald evenement (en outdoor of indoor)	Publiek evenement (gratis) (en outdoor of indoor)	Aard & activiteiten	Geweld Tegen Politie, beveiliging, hulpverleners	Veroorzakers	Supporter s/ hooligans betrokken
1. 6 mei 2006 Oranjefeesten Pijnacker		Outdoor	Vers. activiteiten	Na incidenten grijpt de politie hardhandig in. Meerdere bezoekers raken gewond als gevolg van het politieoptreden.	Onderlinge Vechtpartijen jeugd	
2. 14 mei 2006 Afloop Voetbalwed- strijd in den Haag tussen twee Turkse clubs (landtitel)			Voetbal- wedstrijd Turkije		Grote groepen raken slaags in Den Haag na het op tv kijken van een voetbalwedstrijd tussen twee Turkse voetbalclubs die speelden om de landstitel. Er wordt onder meer met	Ja

					stenen gegooid.	
3. 9 juli 2006 Kermis Erp		Outdoor	Kermis	Enkele agenten raken tijdens inzet gewond	Onderlinge vechtpartij jeugd, escalatie nadat kermisgangers en bezoekers Turks feest tegenover elkaar komen te staan na incident op kermis	Ja
4. 27 augustus 2006 Dance tour Zuiderpark		Outdoor	Dance evenement	agressie tegen beveiligers	DJ stopt optreden na incidenten. Onderlinge vechtpartij, agressie richting beveiliging (zou gaan om gerichte wraak tegen beveiligingsbedrijf)	Mogelijke betrokkenheid ADO-hooligans. Politie spreekt van 'ongeorganiseerde groep'
5. 5 juli 2008 Trix in de Mix parade	X (na 16.00)	Outdoor	Muziek, dance	Meerdere agenten raakten licht gewond.	Onderlinge vechtpartij	
6. 22 mei 2007 Jong Oranje Jong Marokko (Tilburg)	Outdoor				Honderden Marokkaanse fans bestormden het veld en gooiden met stoelen, vlaggen en sloopten doelen en reclameborden. Stewards werden in het nauw gedreven en raakten gewond. Er zijn 26 supporters aangehouden.	Ja
7. 4 juni 2007 Feest poppodium P3 Purmerend³⁴	Indoor		Muziek	Onmiddellijk na de aanhouding richtte het geweld zich tegen de agenten. De politie werd door de menigte bekogeld met straatstenen, glazen flessen en ander materiaal.	Onderlinge vechtpartij De vechtpartij begon na afloop van het feest, waar zich op dat moment nog zo'n 200 personen bevonden. De politie sommeerde de aanwezigen zich te verwijderen en hield een verdachte aan. Vervolgens wordt een agent geslagen	
8. 9 juni 2007 Strand aan de Maas³⁵	Outdoor		Muziek	Beveiligers worden geslagen. Ook politie wordt belaagd	Een gratis toegankelijk feest werd te druk waarna organisator besloot niemand meer toe te laten. Dit leiden tot irritaties en uiteindelijk geweld, op het terrein en later in het	

³⁴ <http://www.webregio.nl/waterland/regionaal-nieuws/artikel/85554/enorme-vechtpartij-na-feest-p3.aspx>

					centrum van Rotterdam.	
9. 13 juni 2007 Feest 'Het Einde van Het Collegejaar 2006/2007' in discotheek Escape. ³⁵	Indoor		Muziek, house, urban	De uitgerukte politie werd door 'enkele tientallen' belagers aangevallen toen ze gewonden wilden helpen.	Zo'n honderd personen met een Hindoestaanse en Marokkaanse afkomst vechten op het Rembrandtplein. Aanleiding was een ruzie tussen een Marokkaanse vrouw en een Hindoestaanse man.	
10. 25 augustus 2007 Mysteryland	Outdoor		Dance evenement	Vermeende vechtpartij tussen hooligans en beveiliging		Mogelijk tussen hooligans & beveiliging
11. 8 september 2007 Q base	X		Dance evenement			Ja: Ajax-Feyenoord, zou gaan om gerichte afspraak. Resulteert in vechtpartij tussen 80 Ajax hooligans en 40 Feyenoord hooligans
12. 18 september 2008 NEC-Dinamo Boekarest	Outdoor, in stadion				In het stadion werd over en weer met stoelen gegooid en andere voorwerpen. De harde kern van NEC kwam verhaal halen, nadat Dinamo hooligans waren begonnen met het gooien van vuurwerk. De ME hield een charge.	Ja
13. Ajax Dynamo Zagreb 5 oktober 2007				Ajax hooligans bekogelen agenten met stenen en flessen. 3 agenten raken gewond.	Het komt tot rellen bij metrostation Strandvliet. 42 mensen werden aangehouden	Ja
14. 14 oktober 2007 Kaschba		X	Cultureel muziek-festijn	Groep groeide en bekogelden politie met stenen en eieren. Hierop is ME ingezet.	Onderlinge vechtpartij jeugdgroepen uit de wijk. Incidenten rond optredens waarop muzikanten ermee stopten. Zou langer levende onvrede over subsidie onderliggen.	

³⁵ <http://frontpage.fok.nl/nieuws/210777/1/1/50/vechtpartijen-en-plundering-in-rotterdam.html>

³⁶ <http://www.parool.nl/nieuws/2007/JUN/14/p2.html>

15. 31 december 2007 Oudejaarsfeest Wolvega ³⁷	Indoor		Muziek		Twee groepen raken in conflict. Politie grijpt in en haalt groepen uit elkaar	
16. 11 mei 2008 Strandfeest Bloemendaal	Outdoor		Muziek, Dance feest	KNRM voelt zich niet veilig, waarop politie ingrijpt	Onderlinge vechtpartij	
17. 13-14 september 2008 Noorderpark festival		Outdoor	Publiek, muziek	Vechtpartij jongeren en politie: de politie werd bekogeld met stenen. Een agent raakte gewond.	Onderlinge vechtpartij	
18. 25 februari 2009 FC Twente Olympique Marseille	Outdoor, maar rellen in centrum				Onderlinge vechtpartij tussen supporters op de Oude Markt. Er werd gegooid met stoelen, tafels, glaswerk en vuurwerk. Diverse slag- en steekwapens werden in beslag genomen. 9 supporters werden aangehouden voor openlijke geweldpleging.	Ja
19. 5 mei 2009 Bevrijdingsfeest Rdam		Outdoor	Publiek muziekfestijn	Een menigte keert zich tegen de politie. De politie voelt zich genoodzaakt waarschuwingsschoten te lossen.	Onderlinge vechtpartij (skinheads en etnische groep)	Mogelijk. Rel-schoppers scandeerden 'Rotterdam Hooligans'
20. 28 juni 2009 Gigadance	Outdoor		Dance festival		Vechtpartij jongerengroep Nistelrode en Oss	
21. 11 september 2009 Mega piraten festijn	Indoor tent		Muziek			Mogelijk door vermeende NEC hooligans/supporters
22. 14 augustus 2009 Feestweek Beverwijk		Outdoor, meerdaags	Vers. Activiteiten		Onderlinge vechtpartij met andere groep	Ajax hooligans belagen andere bezoekers
23. 5 september 2009 Nederland-Japan	X maar rellen in centrum		Voetbal		Incidenten hooligangroepen	FC Twente NEC Ajax
24. 19 september 2009 Reloaded	Outdoor Evenemen-tenterrein		Dance		Onderlinge vechtpartij	
25. 28/29 september 2009 Cult en Tumult		Outdoor	Diverse activiteiten	Grote groep richt zich tegen de politie nadat de politie een conflict tussen jongeren wil sussen.	Onderlinge vechtpartij	
26.	Indoor		Muziek	De politie, die werd	Onderlinge	

³⁷ http://www.stellingwerf.nl/index.php?n_id=38561&s_id=592

Oktober-feesten Sittard	feest		Dance	bekogeld met bierglazen, fietsbellen en terrasmeubilair, moest geweld gebruiken om de relschoppers uit elkaar te krijgen.	vechtpartij voor uitgaansgelegenheid, verplaatste zich naar centrum	
27. 13 November 2009 Nacht van Brabant	Brabant-hallen		Muziek-concert	Een agent raakt door klappen lichtgewond. Ook een beveiliging wordt geslagen.	Onderlinge vechtpartij. Na afloop zochten enkele bezoekers confrontatie met anderen. Daarop grepen beveiliging en politie in.	

De ordeverstoringen en het groepsgeweld doen zich voor op evenementen die divers van aard en activiteiten zijn. Wij geven een overzicht:

Voetbalwedstrijd	Dance evenementen	Publieke evenementen	Muziek evenement/feest
<ul style="list-style-type: none"> - 14 mei 2006 in Den Haag (rellen in de wijk na voetbalwedstrijd voor de landstitel door twee Turkse voetbalclubs) - 22 mei 2007 (rellen in het stadion in Tilburg na de wedstrijd Jong Oranje-Jong Marokko) - 5 oktober 2007 (rellen nabij metrostation Ajax Zagreb, geweld tegen de politie) - 18 september 2008 (NEC – Dinamo Bukarest, rellen in het stadion tussen supporters) - 25 februari 2009 (rellen op de markt bij FC Twente- Olympique Marseille tussen supporters) - 5 september 2009 (rellen na Nederland-Japan) 	<ul style="list-style-type: none"> - Dance Tour Zuiderpark - Trix in de mix - Q base - Mysteryland - Strandfeest Bloemendaal - Gigadance - Reloaded - Noorderpark festival - Strand aan de Maas 	<ul style="list-style-type: none"> - Oranjefeesten Pijnacker - Kermis Erp - Oudejaarsfeest Wolvega - Kaschba - Bevrijdingsfeesten Rotterdam - Cult en Tumult - Feestweek Beverwijk 	<ul style="list-style-type: none"> - Mega piratenfestijn - Nacht van Brabant - Feest poppodium Purmerend - Collegefeest Escape - Oktoberfeesten Sittard

Bij een aantal niet voetbalgerelateerde evenementen wordt gesproken over linken met hooligans, of het vermoeden van de betrokkenheid van hooligans:

Duidelijke link met hooligans	Mogelijke betrokkenheid van hooligans
<ul style="list-style-type: none"> - Dance feest Q base - Feestweek Beverwijk 	<ul style="list-style-type: none"> - Dance Tour - Mysteryland - Bevrijdingsfeesten Rotterdam - Mega piratenfestijn

Bij 13 van de 27 evenementen wordt de politie doelwit van het groepsgeweld, naar aanleiding van ingrijpen (deëscalieren/aanhouden/uit elkaar drijven). In vier gevallen richt het geweld zich tegen de beveiliging.

Evenement	Geweld/dreiging tegen de politie / hulpverleners	Geweld tegen de beveiliging
Kermis Erp	X	
Dance tour Zuiderpark		X
Strand aan de Maas	X	X
Ajax- Dinamo Zagreb	X	
Mysteryland		X
Feest Escape	X	
Trix in de Mix	X	
Kaschba	X	

Feest Poppodium Purmerend	X	
Strandfeest Bloemendaal	X	
Noorderparkfestival	X	
Bevrijdingsfeest Rotterdam	X	
Cult en Tumult	X	
Oktoberfeesten Sittard	X	
Nacht van Brabant	X	X

Ten aanzien van het gebruik van wapens wordt in de berichtgeving bij zes van de evenementen gemeld dat er gelegenheidswapens zijn gebruikt:

Evenement	Gelegenheidswapens
Feest poppodium Purmerend	Straatstenen, glazen flessen en ander materiaal
NEC-Dinamo Boekarest:	Stoelen en andere voorwerpen
Ajax - Dinamo Zagreb	Stenen en flessen
Kaschba	Stenen en eieren
Noorderpark festival	Stenen
Oktoberfeesten Sittard	Bierglazen, fietsbellen en terrasmeubilair

Concluderend kan gesteld worden dat groepsgeweld rondom evenementen relatief weinig voorkomt, gezien het feit dat er in Nederland alleen al in de grootste gemeenten meer dan honderd evenementen per gemeente per jaar worden georganiseerd, groter dan 5000 bezoekers. In de G50 evenementenlijst van Respons is de top 10 als volgt:³⁸

Gemeente	Aantallen evenementen > 5000+
Amsterdam	167
Rotterdam	155
Den Haag	103
Utrecht	91
S Hertogenbosch	58
Eindhoven	55
Zwolle	47
Arnhem	41
Groningen	38
Almere	35

'Verboden' evenementen

Er zijn de afgelopen jaren meerdere feesten en evenementen op het laatste moment verboden, of er werd geen vergunning verleend. In veel gevallen werd de vergunning niet verleend vanwege de mogelijkheid van ongeregelheden dan wel een verhoogd risico, gecombineerd met een te beperkte beschikbare politiecapaciteit. Het beeld bij respondenten is dat sinds de strandrellen evenementen eerder worden verboden/niet worden vergund, uit angst voor 'Hoek van Hollandtaferelen'. Hierbij lijkt vooral de les 'er moet voldoende politiecapaciteit zijn om in te grijpen waar nodig' een rol te spelen:

- De burgemeester van Maastricht verbood het evenement Se7en Sins dat gepland stond voor de oudejaarsnacht 2006/2007.³⁹ Dit gebeurde uit vrees voor openbare orde verstoringen. Beide evenementen trokken een ander publiek, dat mogelijk onderling tot botsing zou kunnen komen, zo gaf de politie aan: personen met rechts-radical achtergrond enerzijds en anderzijds mensen van Turkse, Noord-Afrikaanse en Antilliaanse afkomst.⁴⁰
- Het muziekfestijn Toeters en Bellen in Tiel werd afgelast op last van de burgemeester. Tot deze beslissing kwam hij op aandrigen van de politie. Bij de politie waren signalen binnen gekomen dat er mogelijk rellen zouden ontstaan tijdens het feest. De politie kon vervolgens de veiligheid van de bezoekers niet garanderen, mede gelet op de ongeregelheden van Oud en Nieuw (januari 2008).⁴¹

³⁸ Bron: <http://www.respons.nl/producten-g50.html>

³⁹ http://partyflock.nl/topic/918827:SE7EN_SINS_Mecc_Maastricht_Definitief_Afgelast.html

⁴⁰ <http://partyflock.nl/news/7607/comments.html>

⁴¹ http://stadstv.web-log.nl/stadstv/2008/01/burgemeester_ve.html

- De burgemeester van Aalten verbood in mei 2008 een door de extreemrechtse groep Blood & Honour georganiseerd feest dat gepland stond voor 4 mei. Dit verbod volgde uit vrees voor ongeregelde heden.
- De burgemeester van Maastricht verbood het 'Kraakfestival', omdat er onvoldoende politiecapaciteit beschikbaar was en er een verhoogd risico bestond, vanwege de vrees voor ordeverstoringen. Dit laatste zou samen hangen met een anti-G8 betoging in Utrecht en een mogelijke verplaatsing van demonstranten naar het Kraakfestival (juni 2008).
- De burgemeester van Nijmegen gaf in september 2009 geen toestemming voor het gratis dancefeest City Dance. Dit vanwege incidenten tijdens een ander soortgelijk feest op dezelfde locatie kort hiervoor. De burgemeester vreesde dat de ordeverstoorers ook naar dit evenement zouden komen.⁴²

Ook in 2010 werd een aantal evenementen verboden:

- In maart 2010 verbood de directie van het Recreatieschap Spaarnwoude het Nemo-wandel/theaterfestival 'Walkabout' in het fort Benoorden Spaandam. Het fort en het terrein zijn al enkele jaren onderwerp van discussie, onder meer vanwege protesten over de bestemming van het gebied. Na een evenement in 2009 wilde de organisatie die ook in 2010 organiseren. Het recreatieschap verbood dit vanwege "de precaire situatie rond de Esbi-plannen (bestemmingsplan), de politieke commotie en de vele onwaarheden die in kranten hebben gestaan."⁴³
- In april 2010 gaf de burgemeester van Tiel geen vergunning voor een groot concert van zanger Frans Duijts, dit vanwege te weinig politiecapaciteit.⁴⁴
- De burgemeester van Den Haag gaf geen toestemming voor het optreden van Snoop Dog tijdens Parkpop in juni 2010 in Den Haag. "De politie gaf in de vergadering van de driehoek van 14 juni 2010 informatie waaruit naar voren kwam dat rivaliserende groepen uit Den Haag en uit andere steden van plan zouden zijn om het optreden van Snoop Dogg te bezoeken om daar tot een onderling treffen te komen. De informatie geeft niet zwart op wit aan dat lijfelijke confrontatie gaat plaatsvinden, maar dat anders dan normaal bij Parkpop er nu een groter risico op wanordelijkheden bestaat."⁴⁵
- De burgemeester van Soest gaf geen vergunning voor een vriendschappelijke wedstrijd tussen het Zeeuwse elftal en Feyenoord in juli 2010. De politie stelde de handhaving van de openbare orde niet te kunnen garanderen.⁴⁶

Grootschalige gebeurtenissen

Grootschalige gebeurtenissen waar groepsgeweld speelde zijn zeldzaam. Enkele voorbeelden zijn de rellen in Ondiep (2007, 2010) en in Culemborg (2010). Een langer bestaande spanning escaleert, soms in reactie op een politie-interventie. Daar waar er incidenten waren, was dit verder vooral of voetbalgerelateerd of betrof het een demonstratie of een escalatie van een lokale kwestie. Ook tijdens een evenement kunnen demonstrerende groepjes voor problemen zorgen, zeker als daar 'de tegenstander' ook is of op af komt. Een groepje extreemrechts/ultranationalistisch grijpt soms een evenement aan om een boodschap te verkondigen. Dit kan gevolgen hebben voor het handhaven van de openbare orde als extreem linkse partijen hier op gaan reageren.

In sommige gevallen spelen hooligans een rol tijdens incidentgestuurde rellen in wijken. Zo is bekend dat hooligans betrokken waren bij de rellen in de Utrechtse wijk Ondiep (ook Oosterparkwijk Groningen en Bossche rellen). Eerder noemde we al de dreiging rond Appelpop/ Fruitcorso in Tiel in het verlengde van de onrust in Culemborg. Jongeren zouden zijn gemobiliseerd om het uit te vechten tijdens dit evenement. Hierbij zat ook een link met hooligans: de 'voetbalkanalen' werden benut bij de mobilisatie.

⁴² <http://www.gelderlander.nl/voorpagina/nijmegen/5546461/Verbod-dreigt-voor-CityDance.ece?start=5&sort=asc> en <http://www.gelderlander.nl/voorpagina/nijmegen/5538927/Reloadedfestival-Nijmegen-ontsied-door-vechtpartijen.ece>

⁴³ <http://indymedia.nl/nl/2010/03/66305.shtml>

⁴⁴ <http://www.gelderlander.nl/voorpagina/rivierenland/6538509/Tiel-verbiedt-show-Duijts.ece>

⁴⁵ Bron: antwoord college van B&W op raadvragen, 23 juni 2010

⁴⁶ http://fevenoord.netwerk.to/nieuws/artikel/21430_Burgemeester%20verbiedt%20Zeeuws%20elftal-Feyenoord.php

Tijdens grootschalige gebeurtenissen die voetbalgerelateerd zijn is er een risico. Dit betreft vooral huldigingen. Ook dan komen er in sommige gevallen personen uit andere regio's als aanhangers van andere clubs die erop uit lijken om te vechten of in ieder geval mee te vechten indien zich ongeregelheden voordoen.

3.3 Groepsdynamiek

3.3.1 Gedrag

De in de theorie benoemde factoren voor groepsgedrag zoals macht, status, druk en dergelijke zijn zichtbaar in het onderzochte fenomeen. Er zijn leiders, regisseurs en meelopers en dat is terug te zien in de groepsdynamiek. De relschoppers die bewust provoocerden, kennen een vorm van organisatie en leiderschap, waarbij er verschil is tussen diegenen die 'voorop' gaan in de ongeregelheden en diegenen die op de achtergrond leiding geven. In de daderanalyse in het volgende hoofdstuk gaan wij dieper in op drijfveren en factoren die van invloed zijn op ordeverstoorers. Geweldpleging kan door de groep als eevol gedrag worden gezien maar soms ook als een 'schande'. Dit hangt af van de eecodes en vaak ongeschreven 'spelregels'. Dit is terug te zien in de empirie, bijvoorbeeld in het gedrag van de jonge harde kern, die zich meer dan de oude harde kern in het verleden deed, tegen de politie richt.

Het eerder door het CCV benoemde onderscheid tussen 'emotioneel betrokken omstanders' en 'toevallige passant' aangaande het uitgaansgeweld is ook relevant in het kader van het onderzochte fenomeen; dit wordt beaamd door respondenten uit de expertmeeting. Notoire ordeverstoorers rekenen op de steun van mensen om hen heen die zij mobiliseren'.

"Bij aanhoudingen na rellen valt op dat er veel niet-hooligans tussen zitten. De hooligans zorgen vooral voor de explosie. Je ziet dat normale mensen gaan meedoen met het relgedrag door de groepsdynamiek die ontstaat."

Dit is mede het werk van de regisseurs onder de ordeverstoorers.

"Het zijn niet zozeer de leiders die zorgen voor een rel: het zijn de initiatoren (bijvoorbeeld zo'n Asim B.), die het voor elkaar krijgen om een meute op te hitsen en op te ruien, zodanig dat de vlam in de pan schiet en het helemaal misgaat."

Ook zonder regisseurs is in de praktijk zichtbaar dat omstanders, zowel emotioneel betrokken omstanders als 'toevallige' passanten zich met een incident bemoeien, met name op het moment dat beveiliging en/of politie optreedt. Op dat moment lijkt een saamhorigheid te ontstaan van wij bezoekers tegen 'de autoriteiten.' In de literatuur wordt veelvuldig de rol van omstanders beschreven waarbij wordt benadrukt dat zij zelden de politie helpen, maar eerder of niets doen of zich richten tegen de politie.

"Bij de ongeregelheden tijdens de voetbalwedstrijd ging het NIET om die harde kern die volledig op hol sloeg, er waren nog geen 10 leden van de harde kern bij deze ongeregelheden betrokken. Er zijn in totaal 46 personen in het dossier meegegaan. Rechercheurs waren vol verbazing, het ging om getrouwde vaders, geen strafblad, stuk voor stuk 'nette' mensen. Er zijn een stuk of 10 van dit soort gevallen."

"Het is een maatschappelijke trend onder jongeren om zich te verzetten tegen de politie. Het gaat niet alleen om hooligans, er zijn ook veel meelopers. Het gaat om een soort normvervaging. Jongeren tillen niet zwaar aan het gedrag dat ze vertonen, ze denken er ook niet bij na."

Het komt zelden voor dat er een plotselinge geweldsuitbarsting is. Er is altijd een *trigger*: een incident/gebeurtenis waarop het geweld volgt. Zowel in de expertsessies als tijdens de interviews is aangegeven dat het 'voelbaar' is wanneer er een incident dreigt. Er zijn signalen tijdens een evenement dat het mis dreigt te gaan. Dit geldt vaak voor 'delen' van het evenement. Letterlijk een stukje waar een andere sfeer heerst. Dit is zichtbaar in het gedrag van publiek, dat een bepaalde plek – en dus groep – mijdt. Dit kan ook blijken uit het feit dat bezoekers eerder vertrekken dan verwacht. Grootschalige ordeverstoringen begonnen meestal met kleine provocaties en incidenten.

"De vonk dat mensen doet veranderen van brave burgers tot ordeverstoorders is irritatie. Irritatie en kort lontje. Ze worden moe of hebben te veel gedronken, dan komt er een langs en stoot tegen zijn arm en pilsje uit zijn arm... Dit kan tussen iedereen gebeuren, hoeven geen rivalen te zijn. Volgens mij moet je vechtpartijen onderling in een groep ook niet uitsluiten. De essentiële vraag is: wat gaat er vooraf aan het optreden van de beveiliging."

"Maar je hebt altijd een tipping point. Volgens mij is irritatie het sleutelwoord. Je zou je serieus afmoeten vragen of je niet na 6 uur nieuwe beveiligers moet inzetten, want die raken ook geïrriteerd. Je tolerantiegrens neemt af."

3.3.2 Risicomomenten

Er bestaat een legio aan risicomomenten, die leiden tot kleine incidenten. Echt escaleren, kan het na acties van de beveiliging, die een persoon aanspreekt op zijn gedrag, of een bezoeker verwijderd. Dit risico verhoogt na interventie door politie, die kan ontruimen, bezoekers kan aanhouden of een conflict wil deëscaleren.

Voor wat betreft het moment van deze risicomomenten, gebeurt dit meestal tegen het slot van het evenement, op het terrein, de parkeerplaats, of de route van het evenement naar de parkeerplek of het OV. Ook wordt het conflict voortgezet, van het evenemententerrein naar een andere locatie. Onderstaande voorbeelden geven een indruk:

- "Eerst zijn er kleine dingen gebeurd in 2008. De beveiliging had deze omstandigheden goed onder controle. Na afloop van het feest begon een groepje van buiten de hekken rotzooi te gooien naar het podium. De politie is hierop af gegaan. Het effect hiervan was dat de jeugd die hier niets mee te maken had wegging. Deze jeugd kwam gelijk weer terug en keerde zich plotseling tegen de politie. Ze gooiden met stenen en andere dingen. Het betrof geen georganiseerde groep. Door de situatie en het gebruik van alcohol gebeurde dit. Tijdens de editie 2008 hadden jongeren met een Molukse en Marokkaanse achtergrond een conflict met elkaar. Ze waren onder invloed van drank en drugs. Volgens de politie dreven ze de beveiliging een hoek in. De beveiliging ontkent dit. De politie besloot om naar binnen te gaan en toen keerden de groepen zich tegen hen. Naast bovengenoemde groepen deden ook hooligans mee."
- "Na afloop van het feest was er buiten het evenemententerrein wat rumoer. De leider van de hooligans werd hierop achter de politie aangestuurd om te kijken of er iets aan de hand was en er aanleiding was om in actie te komen. Er was sprake van baldadig gedrag van groepjes, maar geen confrontaties. De hooligans hebben geen aanleiding gehad om toe te slaan. De politie hoefde niet op te treden en dus konden de hooligans niet meedoen. Ze probeerden wel een aanleiding te veroorzaken door te rennen en schreeuwen, maar de politie heeft hier niet op gereageerd."
- "Het incident begon in de kroeg. Er werd gedacht dat iemand neergestoken was. Hierna escaleerde het tussen twee groepen. De informatie hebben respondenten via het GBO ontvangen, ze hebben de situatie niet zelf van dichtbij gezien. Tijdens het feest houden de gemeente en de politie contact met elkaar. Het gedrag tegen de politie is kenmerkend voor dit evenement, uniek. Hierna kwam het ook naar voren bij HvH. De groep die dit doet is maar 10% van het totale publiek en dit kleine deel verpest het voor de rest. Dit brengt een dilemma met zich mee: laat je een feest waar zo veel mensen van genieten verzieken door een kleine groep?"
- "De supporters wilden verhaal halen na de slechte wedstrijd bij het voetbalbestuur, zij waren zeer boos en teleurgesteld, de emoties liepen hoog op. Er was een groep die om de ME heenging en de bussen zocht, waarin de supporters van de tegenpartij zich bevonden. In eerste instantie was de woede gericht tegen de eigen club, daarna richting de bezoekende partij, en toen deze niet gevonden konden worden, richtte geweld zich tegen de politie."
- "De rellen begonnen aan het eind van de dag, toen een jongen een flesje gooide op het podium op het Oranjeplein, waar het festival werd gehouden. Dat was voor de muzikanten reden niet verder te spelen. Buiten het festivalterrein begonnen enkele jongeren vervolgens door de straten

van de Schilderswijk te rennen. Zij bekogelden de politie met stenen en eieren. Ook werden vernielingen aangericht en verschillende brandjes gesticht." ⁴⁷

Aanleidingen kunnen ofwel triviaal zijn, en dan wordt er doelbewust gezocht naar een aanleiding, zodat men maar een reden kan vinden om te kunnen vechten, of het gaat om een aanleiding waarbij er daadwerkelijk sprake is van 'boosheid en irritatie', die niet gekanaliseerd kan worden, zodat de vlam in de pan schiet.

3.3.3 De invloed van drank en/of drugs

Bij een groot deel van de incidenten is in de expertsessies en de interviews benadrukt dat alcohol een grote rol speelt en dat ook de combinatie van alcohol en drugs risico's oplevert, maar niet noodzakelijkerwijs. Alcoholgebruik *an sich* zorgt bij veel incidenten eerst voor irritatie, waarop weer reactie ontstaat; het neemt de remmingen weg.

"Drank en drugs halen de drempel weg, van het toekijken tot het daadwerkelijk tot actie overgaan. Soms is dat met voorbedachten rade, soms spontaan door het middelengebruik. Als het gepland is, dan is het middelengebruik nodig om zich te kunnen opladen. Op een festival is het voor de organisator moeilijker om in te grijpen omdat de groep door de aanwezige mensenmassa minder beheersbaar is."

"Een kleine groep hoeft maar iets te roepen en heel veel mensen gaan meedoen, alcohol/drugs helpen hier ook bij. Bij dance feesten wordt er meer alcohol gedronken, dus is er ook meer risico. Bij jazzfeesten echter is er ook veel alcohol maar gebeurt er niks. Interessant om te onderzoeken wat de combinatie van drank, drugs en de beatsnelheid doet met de mens. Dit zou onderzocht moeten worden. Bij evenementen hebben relschoppers zoveel adrenaline/agressie dat er vier man nodig is om iemand op de grond te krijgen."

Ook zit hier een veiligheidsvraagstuk aan vast. Mensen onder invloed reageren minder snel op waarschuwingen en instructies. Dit kan eveneens risico's opleveren bij bijvoorbeeld brand en, *overcrowding*.

3.3.4 Voorbereiding

Een afspraakgestuurde rel impliceert enige mate van voorbereiding en organisatie. Voor notoire ordeverstoorers geldt dat de ordeverstoringen onderdeel zijn van een levenswijze. Andere ordeverstoorers maken deel uit van de sociale omgeving. Het organiseren van een ordeverstoring vindt plaats temidden van bestaande contacten over bijvoorbeeld wedstrijdbezoek of uitgaan. De mate van organisatie verschilt van het besluiten om als groep ergens heen te gaan om te vechten en het vervolgens mobiliseren van meelopers tot detailvoorbereidingen. Voorbeelden van dit laatste zijn het uitstippelen van kaarten en routes, het doen van voorverkenningen, wapens voorbereiden. In een dergelijk geval wordt de locatie geheim gehouden tot een laat moment, wordt groepsvervoer geregeld en wordt voorkomen dat er identiteitsgegevens mee worden genomen. Deze mate van voorbereiding hebben wij alleen terug gezien bij 'hooligans'. Dit is relatief zeldzaam. In de meeste gevallen is er wel enige mate van voorbereiding, maar is vooral de locatie, het tijdstip en de wijze van vervoer bepaald en is nagedacht over wie te mobiliseren. Alle communicatiemiddelen worden gebruikt, ook 'nieuwe media'. In de afgelopen jaren zijn met name internetfora en MSN gebruikt. Veel gebruikt is vooral de mobiele telefoon, inclusief nieuwe toepassingen als 'pingen'. Vooralsnog zijn geen notoire ordeverstoorers veroordeeld als lid van een criminele organisatie.

Uitspraak rechter over organiseren voetbalrel in relatie tot criminele organisatie (bestorming supportershome ADO)⁴⁸

"Het begrip organisatie als bedoeld in artikel 140 Wetboek van Strafrecht wordt blijkens vaste rechtspraak van de Hoge Raad (Hoge Raad NJ 1991/442) omschreven als iedere samenwerking van feitelijke aard tussen twee of meer personen, met een zekere structuur en een zekere duurzaamheid. Het samenwerkingsverband moet een gemeenschappelijk doel hebben en haar deelnemers moeten in dat samenwerkingsverband actief zijn ter verwezenlijking van dat doel. Van een criminele organisatie is eerst sprake wanneer de doelstelling van de organisatie (mede) is het plegen van strafbare feiten. Bovendien moeten betrokkenen weten dat de organisatie

⁴⁷ Bron: Elsevier.nl

⁴⁸ LJN: BC3872, Gerechtshof 's-Gravenhage, 2200454506

het oogmerk heeft op het plegen van misdrijven.

Uit het dossier en uit het verhandelde ter terechtzitting in eerste aanleg en in hoger beroep is omtrent de georganiseerdheid van de gebeurtenissen van 10 februari 2006 onder meer het volgende naar voren gekomen.

Verskillende medeverdachten hebben verklaard dat in de week voorafgaande aan 10 februari 2006 al is gesproken over "naar Den Haag" gaan. Voor velen was duidelijk dat het ging om een mogelijk gewelddadige confrontatie met ADO-supporters. Uit het dossier komt verder evenwel niet precies naar voren welke personen daarover met elkaar hebben gesproken. Een aantal verdachten heeft verklaard dat zij per sms-berichten zijn opgeroepen om op genoemde datum naar het AJAX-home te komen.

Op de bewuste avond werden routebeschrijvingen naar het ADO-stadion uitgedeeld en voorts werden poten van tafels en stoelen gesloopt. Op een gegeven moment werd er geroepen "we gaan" en een grote groep heeft vervolgens het pand verlaten. Door de vertrekkende AJAX-supporters werden stokken, tafelpoten, houten trapleuningen en knuppels meegenomen naar Den Haag. De medeverdachten [A] en [B] stonden buiten op het parkeerterrein en wezen anderen de auto's, waarin zij naar Den Haag konden meerijden.

Door medeverdachte [B] is gebeld naar medeverdachte [C] – die reeds in Den Haag was - om te informeren of het rustig was. Na aankomst op de Moerweg in Den Haag is de groep van ongeveer 70 personen op georganiseerde wijze uit de auto's gestapt en opgelopen naar het ADO-home, waarbij is geroepen dat men bij elkaar moest blijven en waarna de hierna te noemen bewezenverklaarde feiten zich hebben voltrokken.

Naar het oordeel van het hof is op grond van het vorenstaande op zichzelf genoegzaam gebleken dat de actie van AJAX-supporters om op 10 februari 2006 naar het stadion van ADO Den Haag te gaan teneinde daar te gaan vechten met ADO-supporters, in zekere mate een georganiseerd karakter had.

Het hof acht evenwel louter op grond van bovengenoemde omstandigheden niet bewezen dat de bewezenverklaarde misdrijven uitvloeisel zijn geweest van een gestructureerd en duurzaam samenwerkingsverband dat het plegen van misdrijven tot oogmerk had.

Ter onderbouwing van het bestaan van een criminele organisatie heeft de advocaat-generaal in haar requisitoir op dit punt in vrij algemeen gekozen bewoordingen onder meer gewezen op het via MSN en sms afspraken maken over het gebeuren van 10 februari 2006, het achterlaten en/of uitzetten van mobiele telefoons, het uitdelen van routebeschrijvingen en het schonen van een website achteraf.

Het hof is evenwel van oordeel dat deze afspraken, die merendeels betrekking hebben op de actie van 10 februari 2006, op zichzelf onvoldoende zijn om het bestaan van een criminele organisatie te kunnen aannemen. Het organiseren van een voetbalrel is naar het oordeel van het hof van een andere graad van georganiseerdheid en complexiteit en derhalve niet te vergelijken met een georganiseerd drugstransport, zoals aan de orde in het arrest van de Hoge Raad van 15 mei 2007 (LJN BA7696), waarop de advocaat-generaal zich beroept.

De vermelding in het dossier dat sommige verdachten bovendien eerder zouden zijn aangehouden in verband met supportersgeweld, is naar het oordeel van het hof eveneens onvoldoende voor het bestaan van een organisatie als hiervoor bedoeld, omdat het dossier geen duidelijkheid verschaft omtrent de wijze van organisatie van dat eerdere geweld, noch over de wijze waarop die eerder aangehouden verdachten bij dat geweld betrokken zouden zijn. Ook het feit dat eerder een reis naar Londen is georganiseerd, waaraan een deel van de verdachten in deze zaak heeft deelgenomen, maakt het voorgaande niet anders. Uit het dossier blijkt niet, althans onvoldoende dat bij die gelegenheid sprake is geweest van supportersgeweld of de intentie daartoe.

Naar het oordeel van het hof blijkt uit het dossier grotendeels van aannames en vermoedens voor het bestaan van een criminele organisatie, welke evenwel niet voldoende feitelijk geconcretiseerd zijn. De rol van de afzonderlijke verdachten in deze organisatie en hun onderlinge samenwerking in een zeker duurzaam verband wordt feitelijk evenmin voldoende concreet – naar plaats, tijd, handeling en persoon – onderbouwd in dit dossier."

In een van de voorbeelden is er sprake van een afspraakgestuurde rel tussen twee etnische groepen waarbij de regisseur zijn 'harde kern' kanalen gebruikt om mensen te mobiliseren. Dit naar aanleiding van de in een wijk ontstane ongeregelde heden.

Uit de mediascan komen verscheidene voorbeelden van voorbereidingen naar voren:

- "Supporters van voetbalclub ADO Den Haag zijn van plan om woensdag op luchthaven Schiphol of in een vliegtuig een confrontatie aan te gaan met Ajax-supporters. Dat blijkt uit onderzoek van de politie en de marechaussee. Volgens de marechaussee heeft een groep van zestien leden van de harde kern van ADO-supporters een avondvlucht naar Milaan geboekt. Uit de informatie blijkt dat de hooligans een 'ernstige ordeverstoring' zouden willen uitlokken. Een grote vechtpartij met de Ajax-supporters ligt in dit geval voor de hand."⁴⁹
- De Amsterdamse burgemeester Job Cohen overweegt de deelname van de Engelse voetbalclub Sunderland aan het Amsterdam Tournament in de Amsterdam ArenA eind deze maand te verbieden. Zijn woordvoerder bevestigde maandag een bericht hierover in De Telegraaf. Reden is dat de eveneens Engelse club Newcastle United datzelfde weekeinde te gast is bij FC Utrecht. De voetbalbond van Engeland heeft gewaarschuwd dat de supporters van beide teams waarschijnlijk met elkaar op de vuist proberen te gaan.⁵⁰
- "De vijf mannen die gisteravond op de Amsterdamsestraatweg in Utrecht zijn aangehouden komen allemaal uit Hoofddorp of Amsterdam. Dat bevestigt de politie. De politie rukte gisteravond met veel materiaal uit na meldingen van een grote vechtpartij tussen twee groepen. Agenten ter plekke zagen de vechtpartijen maar konden slecht vijf mensen arresteren. Hoogstwaarschijnlijk ging het hier om een afspraak tussen hooligans van Ajax en FC Utrecht."⁵¹
- Volgens ooggetuigen ging het om een grote groep ADO Den Haag-fans. Een politiewoordvoerder spreekt dit tegen en zegt dat er wel 'enkele ADO-shirts tussenzaten, maar wij gaan uit van een ongeorganiseerde groep'. Ooggetuigen stellen dat de groep al de hele avond op een kans aasde om de medewerkers van (het beveiligingsbedrijf, COT), die onder andere de beveiliging in de Amsterdam Arena verzorgt, te 'grazen te nemen'. Bij de knokpartij vielen twee lichtgewonden. De ongeregeldheden ontstonden nadat beveiligers ADO Den Haag-aanhangers toegang tot het terrein weigerden. „De hele week circuleerden berichten op het internet dat Ajax- en ADO-fans elkaar op het dancefeest zouden treffen,” aldus een beveiligingsmedewerker die anoniem wil blijven. „Het aantal beveiligers was daarom al opgevoerd tot 38.” De medewerkers van (...)hadden vanwege de dreiging opdracht bezoekers in ADO-kleding te weigeren. Dat veroorzaakte een gespannen sfeer. De beveiligers wilden rond half negen, een half uur nadat de slotact (...)begonnen, één man uit de groep halen. Daarop keerde de groep zich massaal tegen de beveiliging en braken zij dwars door de hekken voor het podium.⁵²

3.3.5 Communicatiemiddelen

Nieuwe media

De nieuwe media maken het eenvoudiger voor potentiële ordeverstoorers zich te organiseren en te melden waar ze zich bevinden. De mobiele telefoon, maar ook sociale media, maken het mogelijk om snel grote groepen mensen te mobiliseren. Tegelijkertijd bieden nieuwe media ook kansen in de aanpak en zijn het bronnen voor intelligence. Community sites zijn belangrijk voor groepen notoire ordeverstoorers maar ook de eigen discussiefora worden veel gebruikt. De notoire ordeverstoorers weten dat de politie meekijkt (internet) en soms luistert (gsm) waardoor soms als bewuste strategie desinformatie wordt verstrekt. Soms worden juist (ouderwetse) manieren van communicatie gebruikt, zoals het doorgeven van gecodeerde briefjes.

Het gebruik van moderne communicatiemiddelen is ook zichtbaar in eerdere acties. Het gebruik van de mobiele telefoon, SMS en bijvoorbeeld MSN is al enige tijd zichtbaar. Hierbij geldt dat alle communicatiemiddelen die kunnen worden gebruikt, ook worden gebruikt. Onder meer bij de strandrellen was internet één van de bronnen voor de politie; dit is echter niet nieuw. De communicatiedynamiek is goed zichtbaar in de inmiddels beruchte actie waarbij de harde kern van Ajax het supportershome van ADO-Den Haag binnenviel, in brand stak en enkele aanwezigen mishandelde.

⁴⁹ <http://www.parool.nl/parool/nl/4/AMSTERDAM/article/detail/280841/2010/02/24/Ado-fans-toegang-tot-Schiphol-ontzegd.dhtml>

⁵⁰ <http://www.noordhollandsdagblad.nl/nieuws/binnenland/article4923702.ece/Cohen-zit-in-zijn-maag-met-Engelse-supporters>

⁵¹ <http://www.rtvutrecht.nl/nieuws/231661>

⁵² AD, *Muziekfeest afgeblazen na knokpartij*, 28 augustus 2006

Aanval supportershome ADO

In het weekend dat Feyenoord-AJAX speelde, wordt via MSN doorgegeven dat er AJAX-supporters naar Den Haag zouden gaan om te vechten. Dat is in het weekend voor 10 februari. Het plan is om 20.00 uur in het supportershome van AJAX te verzamelen. Ook op internet staat op een forum informatie over het reizen naar Den Haag. Op 7 februari 2006 wordt een sms gestuurd en doorgestuurd waarin staat: "vrijdag 8 uur honk geef het door". Na het incident geeft een van de betrokkenen de moderators van de website opdracht om de berichten te verwijderen, uit angst voor aanhoudingen op basis van die berichten.⁵³

Op videosites worden beelden getoond die zijn gemaakt van incidenten. Hooligans, maar ook andere groepen – zoals extreemrechts en extreemlinks – maken al vele jaren video-opnamen van de eigen acties. Waar deze eerst vooral te verkrijgen waren via de besloten kanalen waar video's konden worden besteld, zijn deze nu op dvd te koop of te downloaden. Op websites als Youtube en andere videosites worden eveneens dergelijke video's gepost. Ook anderen, zoals ooggetuigen, maken met de mobiele telefoon on anderszins opnamen. Deze opnamen worden waar mogelijk door de politie benut voor onderzoek, opsporing en vervolging. Nieuwe media als Hyves, Twitter en anderen worden ook benut.

3.4 Type rellen in de praktijk

In het hoofdstuk 2 hebben we drie 'relvormen' benoemd:

- massagestuurde rellen;
- afspraakgestuurde rellen;
- incidentgestuurde rellen.

In het onderzoek zijn wij nagegaan of, en in welke mate, deze reltypen voorkomen rond evenementen en grootschalige gebeurtenissen. Incidentgestuurde rellen tijdens evenementen of grootschalige gebeurtenissen zijn wij niet tegengekomen, anders dan de rellen in onder meer Ondiep en Culemborg. De andere twee reltypen kwamen meer frequent voor. Dit lichten wij hieronder nader toe.

Afspraakgestuurd

Voor zowel de hoogrisico als de overige evenementen geldt dat er slechts in enkele gevallen sprake is van een (gekende) dreiging in de zin van afspraakgestuurde rellen: twee of meer groepen die een onderling treffen organiseren, dan wel een groep die afsprekt om met anderen (zoals politie) te gaan vechten. Deze situaties doen zich voor, maar niet op grote schaal.

Een deel van dreigings situaties voor afspraakgestuurde rellen doet zich voor rond evenementen. Dit zijn voor een deel terugkerende – rituele – conflicten dan wel eenmalige situaties die voortkomen uit een recente oplopende spanning tussen groepen. Een voorbeeld hiervan is de dreiging rond Appelpop/Fruitcorso. Een ander voorbeeld is de dreiging van een treffen tussen twee groepen rond het I Love LOS 2009 festival in Den Haag en de recente dreiging rond bendes en Parkpop in Den Haag. De meeste dreigings situaties voor afspraakgestuurde rellen komen voor rond (lokale, nationale en internationale) voetbalwedstrijden. Dit vindt zelden plaats tijdens een ander evenement of in het centrum, maar er zijn uitzonderingen, zoals het in het media-overzicht genoemde Q-Base.⁵⁴

Er doen zich enkele malen per jaar dreigingssituatie voor waarin hooliangroepen onderling afspreken om elkaar te treffen. Dit kan zich voordoen rond een voetbalwedstrijd, maar dit hoeft niet. In sommige gevallen gaat een kleiner groepje hooligans enkele dagen voor het treffen alvast 'op verkenning' naar de stad waar de tegenstander zich bevindt om te laten zien dat ze niet bang zijn. Of het tot een treffen komt hangt af van tal van factoren, variërend van het aantal man dat op de been kan worden gebracht, het aantal tegenstanders tot en met de weersomstandigheden. Zo vindt op 5 september 2009 een grote confrontatie plaats op de Beestenmarkt in Deventer. Eerder waren er zorgen over rellen rond de oefeninterland Nederland – Japan. De wedstrijd vond plaats kort na de strandrellen in Hoek van Holland. Verkeerscontroles langs de snelweg en straat-surveillances

⁵³ Dit voorbeeld is gebaseerd op verscheidene uitspraken van de rechtbank in de strafzaken tegen verdachten die betrokken waren bij dit incident

⁵⁴ AD, *Muziekfeest afgeblazen na knokpartij*, 28 augustus 2006

bevestigden het beeld dat supporters van verschillende clubs op weg waren naar Enschede voor confrontaties. In meerdere gemeenten was een noodverordening van kracht. In Deventer komt het tot een confrontatie tussen aanhangers van Go Ahead Eagles, Ajax en FC Twente. De politie onderzoekt de gebeurtenissen en concludeert dat het om een gepland treffen ging.

Hoog risico momenten zijn er na ernstige incidenten, waarna mogelijk wraak wordt gezocht. Deze wraak kan zich richten op aanhangers van een bij een eerder incident betrokken andere groep, maar het kan zich ook richten op de politie of op de beveiliging. Een voorbeeld van dit laatste is een incident dat zich voordeed in Den Haag in 2006. Tijdens dit incident lokt de ADO-aanhang een conflict uit met de beveiliging, naar verluidt omdat dit het bedrijf is dat ook werkt in de Amsterdam ArenA.

Daar waar een dreiging van afspraakgestuurde rellen bekend is bij de politie, wordt in verreweg de meeste gevallen voorkomen dat zich rellen voordoen. Dit is zowel het gevolg van adequaat politie-ingrijpen vooraf als van gewijzigde omstandigheden waardoor de ordeverstoorers afzien van een treffen.

Voorbeeld afspraakgestuurde rel in Deventer (september 2009)⁵⁵

Deventer - Politie IJsselland heeft door onderzoek een beter beeld gekregen van de gebeurtenissen op de Beestenmarkt op zaterdag 5 september 2009. Er waren geen signalen dat er in Deventer een confrontatie plaats zou vinden tussen voetbalvandalen. De vechtpartij tussen voetbalvandalen op de Beestenmarkt afgelopen zaterdag heeft iedereen verrast waardoor sneller ingrijpen niet mogelijk was. Naar aanleiding van het incident is Politie IJsselland een uitgebreid onderzoek gestart om na te gaan of de vechtpartij voorkomen had kunnen worden. Uit dat onderzoek is het volgende gebleken:

- rond 19.00 uur meldt een burger dat er mogelijk supporters op de Brink zouden lopen. Agenten die ter plaatse komen treffen geen groep aan, maar blijven voor de zekerheid in de buurt;
- om 19.30 uur ziet een agent een groep mensen op een terras zitten en hij constateert dat de groep onrustig is. Er wordt veel gebeld en de omgeving wordt goed in de gaten gehouden. Een agent herkent Deventer voetbalsupporters;
- om 19.55 uur hebben meer agenten zich verzameld in het centrum. Een deel van de Deventer voetbalvandalen wordt gezien op de Beestenmarkt. Later blijkt dat er op dat moment telefonisch contact is tussen Amsterdamse en Deventer voetbalvandalen. Op dat moment is nog niet bekend dat er al Amsterdamse en een aantal Twentse voetbalvandalen in de stad aanwezig zijn omdat ze zich, naar later bleek, onder het publiek uit Deventer hebben gemengd. Op basis van het onderzoek is ondertussen geconcludeerd dat enkele Deventer voetbalvandalen de Amsterdammers en Twentenaren door de stad hebben geloodst naar een plek waar de confrontatie plaats kon vinden. De politie gaat er, op basis van informatie die zondagavond bekend werd, vanuit dat het initiatief van de confrontatie bij de Amsterdammers en Twentenaren heeft gelegen;
- de politie hoort om 20.00 uur dat er een groep voetbalvandalen op de Beestenmarkt staat. Er wordt inmiddels een onderlinge strijd verwacht. Ondertussen zijn in totaal negen politiemensen beschikbaar. Assistentie is onderweg vanuit de regio IJsselland en buurkorpsen Twente en Noord- en Oost-Gelderland. Daarnaast wordt de ME opgeroepen;
- om 20.15 uur is de groep op de Beestenmarkt gegroeid en plotseling rent de groep richting het Churchillplein. Daar treffen ze de andere groep. Er ontstaat een vechtpartij en die verplaatst zich naar de Beestenmarkt. In totaal gaat het vermoedelijk om ongeveer 60 man;
- hieruit concluderen agenten dat het blijkbaar gaat om een geregisseerde vechtpartij tussen twee groepen. De politie besluit op dat moment om eerst te wachten op versterking voordat ze ingrijpt. Ingrijpen heeft niet alleen consequenties voor de veiligheid van de aanwezige politiemensen, maar ook voor de betrokken voetbalvandalen omdat er nog te weinig politiemensen aanwezig zijn en er dan excessief gebruik gemaakt zou moeten worden van de geweldsmiddelen. Daarnaast houden agenten rekening met omstanders die daarbij eventueel in gevaar zouden komen;
- om 20.30 uur is de vechtpartij afgelopen en één van de groepen verspreidt zich onmiddellijk. De andere groep wordt door een deel van de politiemensen tegengehouden als ze richting het centrum willen lopen. Daarop splitst ook deze groep zich op en de betrokkenen verdwijnen in onbekende richtingen. Hiermee wordt bewust voorkomen dat de twee groepen elkaar op een ander moment opnieuw treffen. De andere politiemensen zijn ondertussen op het station aangekomen om daar eventuele voetbalvandalen te signaleren en aan te houden. Zodra de assistentie vanuit de regio en buurkorpsen is gearriveerd wordt de surveillance verder opgevoerd;
- rond 21.00 uur is de rust teruggekeerd en de ME hoeft niet ingezet te worden. Langzamerhand schaalde de politie weer terug. Er wordt meteen een onderzoek gestart naar de aanleiding van het incident.

⁵⁵ Reactie Politie IJsselland op incident Beestenmarkt, 9 september 2009

Politie IJsselland concludeert dat er geen signalen waren die hebben geduid op een dergelijke gebeurtenis. Er was deze dag geen evenement in Deventer. De politiemensen in Deventer hebben de hele dag contact gehad met politiemensen in Twente in verband met de Interland. Later is gebleken dat Amsterdamse en Twentse voetbalvandalen het initiatief hebben genomen voor deze confrontatie.

Massagestuurde rellen

In die geïnventariseerde situaties dat het tot grootschalige ordeverstoringen kwam, lijkt het te gaan om massagestuurde rellen: kleinere vechtpartijen die escaleerden. Dit is in het onderzoek als grootste risico benoemd. Dit is ook het meest zichtbaar in de media-scan. De aanwezigheid van notoire ordeverstoorders kan op dit punt zorgen voor een verhoogd risico. Bij een van de onderzochte evenementen is bekend dat ieder jaar ook groepen voetbalsupporters waaronder notoire ordeverstoorders aanwezig zijn. Niet met als doel om te rellen, maar om uit te gaan. Ook is bekend dat er andere groepen zijn en er worden ook ontwikkelingen gezien in welke groepen die zich rekenen tot welke club naar het evenement komen. Dit leidt niet tot incidenten, maar het risico is er wel.

Bij het grootste deel van de evenementen – met of zonder hoog risico en met of zonder dreiging – doen zich geen grootschalige ordeverstoringen voor. In die gevallen dat zich incidenten voordoen – al dan niet na een dreiging – worden de meeste incidenten tijdig gedeëscaleerd. Dit gebeurt in veel gevallen door de aanwezige particuliere beveiliging.

3.5 Relatie met voetbal

'Hooligans' zijn in dit onderzoek het meest genoemd als risicovolle groep. Dit komt deels door de aanleiding voor dit onderzoek: de strandrellen. Deze rellen stonden scherp op het netvlies van diegenen die wij interviewden. In de meeste regio's zijn hooligans benoemd als de enige risicogroep als het gaat om de dreiging van groepsgeweld. In verreweg de meeste gevallen was dit voetbalgerelateerd. In de meeste regio's werden hooligans niet ervaren als een risico voor evenementen, anders dan voetbalgerelateerde evenementen. In enkele andere regio's zijn daarentegen voorbeelden genoemd van daadwerkelijke incidenten die zich hebben voorgedaan met vermeende hooligans tijdens evenementen. Verscheidene regio's verwijzen naar de dreiging die uitgaat van de harde kern van de eigen lokale club uit de Eredivisie of Jupiler League. Echter, het grootste risico wordt gezien in de komst van bezoekende clubs uit de randstad of uit het buitenland. Hooligans zijn ook betrokken bij enkele wijkrellen. In het eerdere overzicht zijn voorbeelden genoemd van evenementen waar leden van de harde kern voor problemen hebben gezorgd. Zij zochten bewust de confrontatie en provoceeden beveiligers of andere bezoekers.

In sommige gevallen spelen hooligans een rol tijdens incidentgestuurde rellen in wijken. Zo is bekend dat hooligans betrokken waren bij de rellen in Ondiep in Utrecht, en eerder bij de Oosterparkrellen in Groningen en bij de Boschse rellen (na de dood van een FC Den Bosch supporter door een politiekogel). Met name in de berichtgeving over Ondiep is uitgebreid stilgestaan bij de mogelijke betrokkenheid van 'hooligans.' Informatie van de politie wees er gedurende de eerste dagen op dat een deel supporters waren van FC Utrecht en supporters van andere clubs. Uiteindelijk bleek dat van het totale aantal aangehouden mensen bijna tien procent een voetbalachtergrond had en bekend was bij het CIV in verband met supportersgeweld/voetbalvandalisme. Het ging om veertien personen waarvan tien FC Utrecht gerelateerd. In een eerder onderzoek werd vastgesteld dat "de conclusie dat er massaal vanuit andere clubs supporters hebben bijgedragen aan de rellen kan hiermee niet kon worden bevestigd." (DSP, 2007).

Ook in 2010 zijn er meerdere voorbeelden van incidenten of de dreiging hiervan gerelateerd aan hooligans. Opvallend genoeg blijven confrontaties bijvoorbeeld in het uitgaansleven uit, anders dan in en rond horecagelegenheden op de avond voor en/of de dag van een wedstrijd.

Voor enkele evenementen geldt dat hooligans regelmatig aanwezig zijn om uit te gaan. Het risico is dan met name dat zij in een conflict geraken met anderen. Dan kan het snel escaleren. Het gaat slechts zelden om afspraakgestuurde ongeregelheden. De ongeregelheden die zich voordoen zijn

vooral massagestuurd namelijk door de aanwezigheid van de hooligans, versterkt door de betrokkenheid van omstanders.

In het onderzoek hebben respondenten een nadrukkelijk onderscheid gemaakt tussen specifieke groepen. Zonder uitzondering wordt de harde kern van Feyenoord door respondenten gezien als het meest risicovol. Dit komt deels door de link met de strandrellen, maar ook door meerdere andere voorbeelden waar deze groep voor problemen heeft gezorgd. De omvang van de groep harde kernleden verschilt ook. De harde kern van Feyenoord is relatief groot ten opzichte van bijvoorbeeld de harde kern van Ajax. Van alle voetbalclubs heeft Feyenoord de grootste harde kern, zo is de inschatting van deskundigen.

Ook het gedrag verschilt. Voor de ADO-harde kern geldt bijvoorbeeld dat deze beperkt buiten de regio reist op zoek naar confrontaties. Wel worden bijvoorbeeld reizen gemaakt naar 'zusterclubs', zoals het Italiaanse Juventus. Dit heeft voor een deel ook te maken met de woonplaats van supporters, waaronder harde kern leden. De harde kern is geconcentreerd in Den Haag en omgeving. Voor de Ajax harde kern geldt dat deze door het hele land verspreid is. Dit geldt ook voor de harde kern van Feyenoord. De groep buiten Amsterdam is groter dan binnen Amsterdam. Hier gelden regiogrenzen minder tot niet. In Amsterdam zijn er geen voorbeelden van een dreiging van voorgenomen ongeregelde incidenten tijdens evenementen vanuit de Ajax harde kern. Ook daadwerkelijke, grootschalige incidenten – anders dan rond het voetbal of bij een treffen op locatie elders – hebben zich met deze groep tijdens evenementen niet voorgedaan. Wel zijn er kleinere incidenten geweest, ook indoor, waarbij een groepje 'Ajacieden' in conflict kwam met anderen. Dit gebeurde met enige regelmaat in bijvoorbeeld dance gelegenheden rond de Amsterdam ArenA.

In Rotterdam-Rijnmond hebben zich in de afgelopen jaren meerdere malen incidenten voorgedaan waarbij harde kern leden van Feyenoord betrokken waren. Dit was ook de aanleiding voor het opstellen van een specifieke dreigingsanalyse Hooliganisme en evenementen door de Regionale Informatie Organisatie (RIO) (REF). Een van de voorbeelden is de reis van vermeende harde kern leden van Feyenoord naar Koninginnedag in Eindhoven (2010). Het zou hierbij mogelijk gaan om een jaarlijks terugkerend uitje van deze groep.

Tijdens Koninginnedag 2010 speelde het risico van hooligans prominent. Zowel in Eindhoven als in Amsterdam waren er geruchten dat Feyenoord hooligans aanwezig zouden zijn. In Amsterdam heeft de politie signalen over de aanwezigheid van Feyenoord hooligans bij een van de stations en bij de stilgezette treinen niet kunnen vaststellen. Ook in een gemeente in de regio Rotterdam-Rijnmond zouden 'hooligans' uit Rotterdam voor een verhoogd risico/dreiging hebben gezorgd. Tijdens de hulding van het Nederlands elftal in Amsterdam was er informatie dat er mogelijk een treffen zou plaatsvinden tussen hooligans van Ajax en Feyenoord. Dit is niet gebeurd.

Een van de meest besproken risico's betrof de mogelijke risico's rond de finale van de KNVB beker. Deze finale werd in twee delen gespeeld: een wedstrijd in Amsterdam en een wedstrijd in Rotterdam. Beiden zonder uitpubliek. Kort voor de wedstrijd ontstond onder meer commotie over een oproep/afbeelding waarin expliciet werd verwezen naar de bombardementen in Rotterdam tijdens de Tweede Wereldoorlog.⁵⁶

Ook andere voetbalclubs (eredivisie, eerste divisie en amateurs) hebben incidenten meegemaakt rond harde kern supporters. Dit betrof voornamelijk incidenten rond wedstrijden, tijdens toernooien, officiële wedstrijden en vriendschappelijke wedstrijden. Ook de aanhang van internationale clubs zorgt herhaaldelijk voor (grootschalige) verstoringen van de openbare orde. Dit speelt zich uitsluitend of rond internationale wedstrijden. Andere incidenten met groepen harde kern supporters doen zich niet (of niet zichtbaar) voor.

De in Rotterdam-Rijnmond geconstateerde trend van verjonging van de harde kern, geldt ook in enkele andere regio's (zoals 'de vierde generatie' in Amsterdam). Deze jongeren harde kernen hebben deels hun eigen regels en eercodes. Dit is onder meer van invloed op hun houding tegen de politie. Deze houding lijkt vooralsnog agressiever te zijn dan bij de vorige generatie. Dit komt onder

⁵⁶ www.afca.nl

meer tot uiting in de houding ten opzichte van leden van voetbaleenheden en tot opzichte van derden (zoals omstanders). Deze jongere harde kernen staan niet geheel los van de 'oude' harde kern, maar ondernemen deels zelfstandig acties en willen zich op momenten ook afzetten tegen de oude harde kern. Dit is zorgelijk, mede ook in het licht van de eerder door het CIV geuite zorgen dat de groep aangehouden jongeren groeit en er tegelijkertijd minder toegang is tot deze groep om hen aan te kunnen spreken op hun gedrag.

Er zijn ook voorbeelden van andere voetbalgerelateerde evenementen die mislopen. Een voorbeeld hiervan zijn incidenten rond zaalvoetbal en voetbaltoernooien waaraan hoog risico buitenlandse clubs meedoen. In Breda liep een zaalvoetbaltoernooi uit de hand toen aanhangers van verschillende eredivisieclubs met elkaar op de vuist gingen. Informatie van harde kern leden zelf doet vermoeden dat dit een gepland treffen was.

Met name de door ons geraadpleegde experts geven aan dat er een gedeeltelijke verplaatsing van het geweld rond stadions naar andere plaatsen plaatsvindt, waaronder centra van gemeenten. Rond stadions is vooral door alle genomen maatregelen het geweld sterk verminderd. We zien dat notoire ordeverstoorders nu meer participeren in het reguliere uitgaansleven en rond evenementen. Dit leidt echter zelden tot grootschalige ordeverstoringen. Wel zijn er regelmatig incidenten tussen bepaalde sterk rivaliserende clubs met bijbehorende vetes tussen de harde kernen van beide clubs.

Internationale voetbalwedstrijden in Nederland

Ook risico's rond internationale wedstrijden die in Nederland worden gespeeld zijn in hoge mate voorspelbaar en daarmee kenbaar. Wat de exacte dreiging is, hangt af van de specifieke club en van de hiermee gelieerde clubs. Een groot deel van de internationale voetbalclubs heeft een harde kern die bereid is geweld te gebruiken. De komst van een dergelijke club betekent voor de Nederlandse tegenstander dat het eigen territorium wordt aangetast. Risico's zijn niet persé gebonden aan de plek waar de wedstrijd wordt gespeeld. Een terugkerend risico is de avond, ochtend en middag voor het evenement en de avond hierna. De ervaring leert dat deze buitenlandse 'supporters' slechts korte tijd in Nederland blijven. Incidenten enkele dagen voor of na een wedstrijd – bijvoorbeeld in het uitgaansleven – komen nagenoeg niet voor. Ook geldt dat, ongeacht de speelstad, internationaal bezoekende supporters Amsterdam bezoeken. Dit brengt additionele risico's met zich mee voor Amsterdam.

'Oranje-thuissituatie'⁵⁷

Een andere terugkerende hoog risico gebeurtenis is de eerder genoemde 'Oranje-thuissituatie': incidenten in Nederland als het Nederlands voetbalelftal in het buitenland belangrijke wedstrijden speelt. Er zijn locaties, zoals een specifiek plein in Den Haag, waar het regelmatig tot incidenten komt. Het lijkt erop dat het komen tot incidenten als 'ritueel' is omarmd op die specifieke locatie. Onruststokers willen hun naam als het ware 'eer' aandoen. Dat was ook het geval in 2010 tijdens het WK voetbal in Zuid-Afrika. Eerder waren er onder meer incidenten in Delft. Wel geldt dat de ernst van de verstoringen sterk kan verschillen van incident tot incident. In 2010 deden zich ook ongeregelde heden voor in Hoogeveen.⁵⁸ Zichtbaar is dat na een eerste incident de spanning toeneemt in de aanloop naar en tijdens een direct hieropvolgende wedstrijd. Zowel de omgeving, de politie als in de media wordt rekening gehouden met 'weer rellen'. Tegelijkertijd zijn er vele voorbeelden van goed en feestelijk verlopen vieringen van overwinningen van het Nederlands elftal.

3.6 Meer dan 'hooligans'

In het onderzoek zijn meerdere risicovolle groepen benoemd. In het hoofdstuk over verdachten en daders gaan wij meer specifiek in op de persoonskenmerken en andere relevante kenmerken op individueel en groepsniveau. In deze paragraaf beschrijven wij de in het onderzoek benoemde risicovolle groepen. In de volgende paragraaf gaan we in op de aard en omvang van het fenomeen. In die paragraaf komen de benoemde groepen ook terug, maar daar ligt het op accent op de type incidenten dat zich voordoet. Los van deze groepen, kan iedere 'groep' op enig moment voor incidenten zorgen en/of betrokken raken bij groeps geweld. De hier besproken groepen zijn expliciet

⁵⁷ Op dit moment doet de Politieacademie onderzoek naar de Oranje-thuissituatie tijdens het WK2010

⁵⁸ <http://www.regenboogweb.nl/news-menu-wk2010-voetbal-rellen-hoogeveen>

benoemd als groepen die een hoger risico met zich meebrengen, dan wel waar vooroordelen over bestaan die niet terecht zijn.

Lokale groepen

Een ander genoemd risico betreft lokale groepen, meestal in meer landelijke gebieden, die in een min of meer rituele strijd zijn verwickeld met rivalen uit een nabijgelegen gemeente of dorpskern. Er zijn meerdere voorbeelden genoemd van een jaarlijks terugkerende dreiging: dezelfde twee groepen die tijdens hetzelfde terugkerende evenement voornemens zijn om met elkaar te vechten. Deze lokale groepen kunnen echter ook vanuit een 'territoriumdrift' voorkomen in de grote steden. Een voorbeeld hiervan is het conflict tussen groepen uit de wijk Duindorp (Scheveningen) tegen Ado-aanhangers tijdens het I Love LOS festival op het strand van Scheveningen in Den Haag in 2009. Dit terwijl een deel van de Duindorpers tevens behoort tot de harde kern van ADO.

Bendes

In één geval zijn (jeugd)bendes als risicogroep benoemd. Dit betrof het recente voorbeeld van het Haagse muziekfestival Parkpop in juni 2010. De aard en omvang van dergelijke bendes is beperkt in beeld, zo bleek ook uit interviews in andere regio's. Voor zover bekend hebben zich echter geen of nauwelijks incidenten voorgedaan tijdens evenementen of grootschalige gebeurtenissen waarbij een link bestond met bendes.

Hells Angels

De Hells Angels zijn meerdere malen als voorbeeld genoemd van een groep die mogelijk als risico kan worden gezien, maar die in werkelijkheid rond evenementen niet voor problemen zorgt. Zij zijn aanwezig tijdens enkele specifieke evenementen, zoals het hiervoor genoemde Parkpop, maar er gaat geen dreiging vanuit. Wel kan een kleinschalig incident escaleren wanneer deze groep betrokken raakt, met name als slachtoffer. Dit geldt voor iedere 'vriendengroep' of andere groep waarvan de leden niet zullen aarzelen om het op te nemen voor een van hen die in problemen is geraakt.

Activisten

Activisten zijn soms ook actief tijdens evenementen met als doel aandacht te vragen voor een bepaald onderwerp. Het kan zowel gaan om linkse als om rechtse activisten. De voorbeelden die in het onderzoek zijn gegeven waren voorbeelden van kleinschalige protestacties tijdens bijvoorbeeld Koninginnedag. Soms zijn de evenementen zelf – en de bezoekers hiervan – expliciet onderwerp van protest. Een voorbeeld hiervan is het (terugkerende) protest tegen bijvoorbeeld de Wapenbeurs in de Amsterdamse RAI. In 2008 was er een aangekondigde actie bij de Miljonairsfair, eveneens in Amsterdam. Ook zijn billboards voor dit evenement beklad.⁵⁹ Het grootste risico geldt voor demonstraties (of een herdenking) of grootschalige gebeurtenissen waar extreemrechts aanwezig is en waar ook extreem links (antifacisten) aanwezig is om hen te verstoren. Er zijn meerdere voorbeelden uit Rotterdam maar ook uit Amsterdam en Den Haag dat leden van de harde kern ('hooligans') in samenwerking met linkse activisten de confrontatie zoeken met extreemrechts).

Ook zijn er meerdere voorbeelden van extreemrechtse feesten of evenementen die zijn verboden in verband met openbare orde risico's. Deze risico's kwamen met name voort uit (een aangekondigde) tegendemonstratie vanuit extreem links. Het gaat hierbij niet om vergunde evenementen, maar om feesten binnen bestaande locaties met een (doorlopende) exploitatievergunning. In de regel worden zaaleigenaren geattendeerd op dergelijke bijeenkomsten door tegenhangers en wordt de activiteit vervolgens verboden, vaak door de eigenaar zelf in afstemming met de burgemeester en de politie.

Ook in andere gevallen kan evenementenveiligheid en activisme botsen. Een voorbeeld hiervan is het Kraakfestival dat plaats zou vinden in Maastricht in 2008. Ook het verbod op het Nemo-wandel/theaterfestival 'Walkabout' in het for Benoorden Spaandam is hiervan een voorbeeld.

⁵⁹ <http://www.indymedia.nl/nl/2008/12/56142.shtml>

Etnische groepen

Een andere expliciet genoemde groep zijn de Antilianen. Deze groep wordt met name genoemd als het gaat om het risico van onderlinge conflicten die ook doorwerken tijdens of rond evenementen. Eventueel geweld richt zich niet op derden, maar specifiek op de persoon of groep waarmee een conflict bestaat. Daarentegen zijn er vele voorbeelden genoemd van feesten die overwegend worden bezocht door Antilianen waar nagenoeg niets gebeurt en het een geslaagd feest of evenement is.

Een andere genoemde etnische groep zijn jongeren van met name Marokkaanse afkomst. Recent zien verscheidene organisatoren dat groepjes jongeren tijdens evenementen voor problemen zorgen. Het gaat om kleine incidenten of lichte criminaliteit. Dit kan echter escaleren wanneer er een conflict ontstaat met andere bezoekers en groepen tegenover elkaar komen te staan. Er zijn enkele voorbeelden genoemd van met name indoor evenementen waarbij overlast vanuit deze groepjes escaleerde en ook de politie aan het einde van de avond onderwerp werd van provocaties.

Ook conflicten tussen groepen van verschillende etnische afkomst komen voor. De spanning tussen Koerden en Turken is op momenten terug te zien in spanningen rond Koerdische evenementen. De ongeregelde heden in Culemborg in 2009 en begin 2010 resulteerden ook in een dreiging van een confrontatie tussen jongeren van Molukse afkomst en Marokkaanse afkomst tijdens het evenement Appelpop/ Fruitcorso in de gemeente Tiel. In de weken voor het Corso-/ Appelpopweekend van 2009 waren er concrete signalen voor een dreigende confrontatie. In 2007 waren er ongeregelde heden na een multicultureel festival in Den Haag.

Ook Molukse jongeren zijn genoemd als risicogroep, soms omdat dit de enige etnische groep is binnen de harde kern van bijvoorbeeld Feyenoord en soms in relatie tot demonstraties of conflicten met andere groepen rond evenementen.

VIPS

Een andere ontwikkeling betreft het gedrag van 'VIPS'. Personen in de VIP lounge of personen die zijn uitgenodigd door sponsors zorgen op momenten voor problemen. Vaak betreft dit kleinere incidenten, maar in sommige gevallen gaat het om notoire ordeverstoorers die via deze weg toch toegang hebben tot een wedstrijd of een evenement. Enkele respondenten gaven aan dat op deze wijze 'zelfs' mensen met een stadionverbod binnen kunnen komen bij voetbalwedstrijden. Dit kon niet worden geverifieerd.

3.7 Meer dan 'grote, gratis dancefeesten'

In het onderzoek is expliciet gekeken naar de relatie tussen het fenomeen en het type evenement. In het overzicht in paragraaf 3.3 zijn vele soorten evenementen benoemd.

In het onderzoek zijn dance-evenementen benoemd als evenementen met het hoogste risico. Dit geldt zowel voor gratis feesten als voor betaalde evenementen en indoor feesten. Wel kan dit risico aanzienlijk worden verkleind en worden beheerst. Dit is bij gratis evenementen minder eenvoudig, maar niet onmogelijk. Een gratis evenement heeft niet zozeer een hoger risico vanwege de aantrekkingskracht op notoire ordeverstoorers, maar het is wel meer kwetsbaar voor wat betreft de mogelijke beheersmaatregelen, met name indien er geen mogelijkheden zijn om het terrein af te sluiten.

Hierbij speelt direct een mogelijk spanningsveld tussen het gewenste karakter en de gewenste uitstraling van het evenement en de benodigde/mogelijke maatregelen. Eenmalige evenementen zijn in sommige gevallen kwetsbaarder dan andere evenementen, omdat de risico's minder gekend zijn. Tegelijkertijd geldt dat bij terugkerende evenementen het jarenlang goed kan gaan, tot het moment waarop een bepaalde groep 'opeens' besluit om ook naar dat evenement te gaan of tot dat een klein incident escaleert.

Relevante factoren zijn onder andere de programmering, de locatie, de historie qua incidenten, de getroffen veiligheidsmaatregelen, het tijdstip. Op deze aspecten komen wij terug in hoofdstuk 9.

Ook de grootschaligheid is geen doorslaggevende factor. Er zijn grootschalige evenementen waar nagenoeg niets gebeurt en er zijn kleine evenementen waar het wel tot onrust komt. Het gaat hier om bezoekers die zich misdragen vaak na afloop van een feest. De politie moet weten dat een dergelijk feest plaatsvindt zodat – indien nodig – er extra capaciteit kan worden ingezet.

Ook andere typen evenementen brengen risico's met zich mee, niet zozeer vanuit een bepaalde risicovolle groep, maar veel meer vanuit organisatorische aspecten. Een voorbeeld van dit laatste is een nieuw evenement, of een nieuwe organisator. De meeste respondenten zien bovendien een risico in evenementen die qua publiek zeer gemengd zijn.

Veel van de beelden en ontwikkelingen die we in dit onderzoek schetsen doen zich ook – in mindere mate – voor bij indoor evenementen. Het gaat hier niet om eenmalige evenementen maar om cafés, discotheken en andere inrichtingen die functioneren op basis van een (doorlopende) exploitatie- en gebruiksvergunning. Politie, gemeente en anderen hebben veel minder zicht op deze evenementen hoewel zich ook hier vergelijkbare risico's voordoen.

Incidenten doen zich voor bij evenementen in het hele land. In het onderzoek is met name de randstad benoemd als een hoog risico gebied als het gaat om de dreiging van groepsgeweld in relatie tot hooligans. In andere gebieden zijn er ook voorbeelden van afspraakgestuurde rellen. Deze komen voort uit bijna traditionele 'conflicten' en rivaliteit tussen lokale groepen. Ook dit is een bekend en in hoge mate gekend risico.

3.8 Geweldgebruik

Afhankelijk van het type rel en ook het type ordeverstoorder verschilt ook het type gewelddmiddel dat is gebruikt. Voor massagestuurde rellen geldt dat relschoppers alles gebruiken wat voorhanden is: gelegenheidswapens. Voorbeelden hiervan zijn glazen, stenen, flessen, maar ook stoelen, plantenbakken en fietsen. Dit speelde in hevige mate tijdens de strandrellen in Hoek van Holland. Ook in andere voorbeelden wordt duidelijk dat relschoppers gebruiken wat ze tegenkomen. In enkele gevallen begint het bij geweldgebruik dat vervolgens escaleert.

"Enkele personen beginnen met het zoeken van stenen of stokken en stellen zich wat verdekt op. Als de eerste steen wordt gegooid, richt alle aandacht zich op het incident en wordt er vervolgens geduwd. Als de politie reageert, volgen meer voorwerpen. Steeds meer mensen gaan meedoen"

Bij afspraakgestuurde rellen ligt dit anders. In dat geval worden in de eerste plaats voorbereide wapens gebruikt. Tijdens de ongeregelde rellen worden ook gelegenheidswapens gebruikt.

Er zijn meerdere voorbeelden van stukgemaakte acties waarbij de politie slagwapens, honkbalknuppels, een koevoet/gereedschap en/of steekwapens aangetroffen in beslag nam. In één van de onderzochte casus had de politie informatie dat relschoppers niet alleen bewust een confrontatie zouden zoeken met een andere groep, maar dat hierbij ook kleine (te verbergen) steekwapens zouden worden gebruikt. Dit verzwaarde de ernst van de dreiging. Een uitzonderlijk voorbeeld is het gebruik van een vuurwerkbom, gericht tegen het supportershome van ADO Den Haag. Bij fouilleeracties op evenementen worden weinig tot geen wapens aangetroffen, behalve potentiële wapens zoals glas. Incidenteel worden (vlinder)messen of een boksbeugel aangetroffen. Gebruik van wapens in de zin van de WWM tijdens evenementen is zeer zeldzaam. Dit komt eerder voor bij een afspraakgestuurde rel op een uitgekozen locatie (anders dan op een evenement). Vuurwapens worden zeer incidenteel aangetroffen. Er zijn echter evenementen waar relatief vaak wapens worden aangetroffen. Een voorbeeld van dit laatste is het Rotterdamse Zomercarnaval.

"Tijdens het Zomercarnaval zijn vier wapens gevonden, waaronder één in een kinderwagen."

Het meest voorkomende gewelddmiddel is fysiek geweld met het lichaam: slaan, schoppen en kopstoten. Dit komt met name voor bij kleine, maar hevige geweldsincidenten, bijvoorbeeld tijdens risicomomenten van aanhouding door de politie, of door het optreden van de beveiliging. Uit het verdachtenonderzoek blijkt dat er in een aantal gevallen sprake was van een geweldsexplosie die de

verdachte zelf niet kon verklaren. Een voorbeeld hiervan is het schoppen van een op de grond liggend slachtoffer. Hierbij worden echter bestonden/bestaan bijvoorbeeld onder 'oude' harde kern supporters. Voor enkele anderen geldt dat er een patroon is van geweld en dat met name het deel uitmaken van een groep dit potentieel versterkt.

3.9 Beveiliging, politie en hulpverleners als doelwit?

In het fenomeenonderzoek is zowel in de verdiepende cases als in de mediascan en in interviews stilgestaan bij de interactie tussen publiek, politie en/of beveiliging. Enkele voorbeelden:

- Ruim 100 aanhangers van de voetbalclub keerden zich tegen de politie en gooiden met stenen, dranghekken en verkeersmeubilair naar de mobiele eenheid.
- De sfeer was al gespannen. Naar aanleiding van een incident met een bezoeker met wangedrag, vonden steeds meer incidenten plaats. Op een gegeven moment werd er een man knockout geslagen, die op zijn beurt weer terugkwam en op de eerste de beste bezoeker insloeg. Dit resulteerde in een vechtpartij van beveiliging en een groep met meer dan 100 mensen. De beveiliging was in de minderheid en moest de parate mobiele eenheid inschakelen.
- Na afloop van het feest begon een groepje van buiten de hekken rotzooi te gooien naar het podium. De politie is hierop af gegaan. Het effect hiervan was dat de jeugd die hier niets mee te maken had wegging. Deze jeugd kwam gelijk weer terug en keerde zich plotseling tegen de politie. Ze gooiden met stenen en andere dingen.
- Grote groep richt zich tegen de politie, nadat de politie een conflict tussen jongeren wil sussen;
- De uitgeruchte politie werd door 'enkele tientallen' belagers aangevallen toen ze gewonden wilden helpen;
- De vechtpartij begon na afloop van het feest, waar zich op dat moment nog zo'n 200 personen bevonden. De politie sommeerde de aanwezigen zich te verwijderen en hield een verdachte aan. Onmiddellijk na de aanhouding richtte het geweld zich tegen de agenten. De politie werd door de menigte bekogeld met straatstenen, glazen flessen en ander materiaal.
- DJ stopte optreden na incidenten vanwege een aantal incidenten. Er was onder meer agressie tegen richting de beveiliging (het zou gaan om gerichte wraak tegen beveiligingsbedrijf)
- "Enkele tientallen bezoekers weigerden de feesttent te verlaten en kregen ruzie met het beveiligingspersoneel. Eén beveiligiger werd mishandeld; de dader wist te ontkomen. De politie werd gealarmeerd en die besloot de omgeving vrij te maken. Ook toen was er verzet van bezoekers. Agenten werden bespuwd en bekogeld met allerlei voorwerpen. Enkele gewelddadige bezoekers zijn gebeten door politiehonden. Agenten liepen blauwe plekken op. Ook politiehonden werden lastig gevallen. Diverse mensen zijn gebeten."⁶⁰

Ook in 2010 zijn er voorbeelden:

- "Tijdens de Paasparty in Bentelo raken op zondag 4 april twee agenten gewond. In een feesttent was rond 01.00 uur een vechtpartij gaande. Agenten in burger proberen beveiligingsmedewerkers te helpen de ruzie te sussen. Maar dan keert de menigte zich tegen de politieagenten. Eén agent valt op de grond en wordt daar minstens vijf keer hard geschopt."⁶¹
- " De politie is afgelopen weekeinde belaagd door bezoekers van een feest in Ingen. Agenten moesten ingrijpen bij verschillende vechtpartijen. Eén agent werd door een man tegen het hoofd geslagen en kwam daarbij ten val. Om de man te arresteren waren er meerdere agenten en een wapenstok nodig. Verder werd een politiewagen tegengehouden door een menigte op straat. Daarbij werd tegen de politiewagen geslagen. Beveiliging kon het niet aan. Grimmige sfeer. Men werd woedend en sloeg om zich heen, toen is ook een politieman geraakt."⁶²

In die situaties dat zich wel ordeverstoringen voordoen, is de politie zelden tot nooit het primaire doelwit van gewelddadigheden, met uitzondering van gerichte acties van hooligans rond voetbalwedstrijden. Incidenteel komt het tot een treffen.

Wel zijn er voorbeelden van situaties waarin een groep onruststokers de politie uitdaagt. Dit neemt toe naar mate het evenement vordert. Dit uitdagen is in die zin geen voornemen tot rellen, maar wel

⁶⁰ <http://www.omroepgelderland.nl/web/Nieuws/nieuwsartikel/344581/Piratenfeestijn-eindigt-met-geweld.htm?pagenr=1>

⁶¹ <http://www.boevenvangen.nl/artikelen/view/3323>

⁶² <http://www.omroepgelderland.nl/web/Nieuws/nieuwsartikel/522721/Politieagenten-belaagd-in-Ingen.htm>

een ritueel onderdeel van het gedrag van die groepen. Ook wordt ter dege rekening gehouden met de mate waarin en wijze waarop de politie al dan niet aanwezig is.

Het ook voorafgaand aan de strandrellen geconstateerde 'koppen tellen' komt voor, waarbij mede afhankelijk van deze aanwezigheid verdere grenzen worden opgezocht door notoire onruststokers. Onruststokers gaan na hoe sterk de aanwezige politiemacht is en maken de inschatting van de 'pakkans' dan wel van de kans dat zij zonder te veel gevaar de confrontatie aan kunnen gaan fysiek. Ook beveiligers worden regelmatig 'getest' om na te gaan of en zo ja hoe ze ingrijpen, zo geven respondenten aan. Een 'zwak' beveiligingsoptreden kan tot gevolg hebben dat er meer incidenten volgen omdat ordeverstoorers hun kans schoon zien om zich te misdragen. Ook kan dit leiden tot meer incidenten tegen de beveiliging omdat dan de inschatting wordt gemaakt dat "ze ze kunnen hebben. "

De politie is in meerdere gevallen wel het secundaire doelwit waarbij strijdende groepen zich samen tegen de politie keren. Een voorbeeld hiervan is een serie van incidenten tijdens het I Love LOS Festival 2009 in Scheveningen (Den Haag) waarbij lokale groepen botsen met ADO-harde kern. Na ingrijpen door de politie keren beide groepen zich tegen de politie. Dit is vergelijkbaar met escalaties in het uitgaansleven.

Een deel van de eerder in dit hoofdstuk benoemde feesten waar sprake was van ordeverstoringen, vond plaats in of nabij uitgaanscentra. Eerder gaven we aan dat ook evenementen als een vorm van uitgaan gezien kunnen worden. Naast grootschalige ordeverstoringen tijdens evenementen en grootschalige gebeurtenissen, vindt ook in het reguliere uitgaansleven groepsgeweld plaats dat zich soms richt tegen hulpverleners en/of beveiliging. In de bijlage hebben wij een overzicht opgenomen van mediaberichten naar groepsgeweld tijdens het uitgaan (periode 2007-2009). Soms gaat het om triviale zaken die doelbewust uitmonden in een onderlinge vechtpartij/confrontatie met de laatstgenoemde partijen. Ter illustratie volgt een voorbeeld van een bericht uit de media over escalatie van uitgaansgeweld, waarbij de politie doelwit wordt van het geweld.

"Zes mannen uit Oss en Heesch tussen 19 en 24 jaar zijn vrijdagnacht opgesloten na een massale vechtpartij in uitgaansgebied de Eikenboomgaard in Oss waarbij agenten van alle kanten geschopt en geslagen werden. De politie spreekt van 'extreem geweld' waarbij publiek elkaar opruide tegen de agenten. Beveiligers van een horecazaak hadden rond 2 uur enkele raddraaiers naar buiten gebracht. Daar probeerden de agenten duidelijkheid te krijgen over de vechtpartij, die nu nog steeds niet opgehelderd is. Op dat moment ontstonden op het terras opnieuw ruzies. Toen de politie ingreep, keerde een aantal vechtersbazen zich tegen de agenten. Enkele mannen gingen de hondengeleider met zijn diensthond te lijf en bedreigde hem met de dood. Toen de andere agenten hun collega te hulp schoten, werd de politie massaal belaagd. De agenten kregen van alle kanten klappen en schoppen. Eén verdachte probeerde volgens een politiewoordvoerder zelfs de keel van de diensthond dicht te knijpen. Eén agent werd tegen de grond gewerkt en kreeg trappen. De agenten gebruikten wapenstokken en pepperspray om het vege lijf te redden. De politiehond beet meerdere mensen, die later aan hun bijtwonden moesten worden behandeld. Uiteindelijk lukte het de politie, samen hulp uit andere districten, de rust te herstellen. Zes van de belagers, de harde kern, werden ondanks hun hevige verzet aangehouden.⁶³ Drie van de politiemensen, die aangifte deden van geweld, raakten tijdens het incident gewond aan rug, heup, hoofd en nek. Er heerste volgens de politiewoordvoerder een grimmige sfeer, al voordat het echt uit de hand liep. "Binnen was er al een hoop agressie, voordat het buiten echt mis ging. Een aantal mensen in het publiek riep: 'kom, we pakken ze'. De betrokken agenten hebben zich nog nooit zo bedreigd gevoeld." Volgens de woordvoerder was er zeker ook veel alcohol in het spel. Op de vraag of de agenten niet eerder hun pepperspray hadden moeten inzetten: "Dat is achteraf praten. Pepperspray is niet het eerste dat je gebruikt, eerst probeer je de problemen met je mond te temperen. Je moet bovendien ook in de gelegenheid zijn pepperspray te pakken als je belaagd wordt."⁶⁴

Verreweg het meeste geweld is emotioneel/impulsief geweld. Relationeel/instrumenteel geweld komt zelden voor. Wel zijn er bedreigingen bekend vanuit groepen notoire ordeverstoorers aan het adres van betrokken politiemensen.

⁶³ http://www.nrc.nl/binnenland/article1934578.ece/Drie_agenten_gewond_door_uitgaansgeweld_Oss

⁶⁴ Brabants Dagblad, 5 juli, 2008 <http://www.brabantsdagblad.nl/laatstenieuws/3382983/Extreem-geweld-tegen-politieagenten-in-Oss.ece>

Politie mensen en beveiligers gaven aan dat zij in de afgelopen jaren steeds vaker een dreiging ervaren of daadwerkelijk worden geconfronteerd met agressie, verbaal of fysiek. Ook tijdens evenementen doen zich met enige regelmaat kleine incidenten voor waarbij sprake is van bijvoorbeeld belediging of spugen. Ook ervaren deze respondenten een algehele verruwing in omgangsvormen, ook tussen bezoekers onderling. In de expertsessies en in de interviews is regelmatig verwezen naar bredere maatschappelijke ontwikkelingen zoals de verruwing en verharding, maar ook het weinige respect dat er zou zijn voor autoriteiten. De eerder benoemde toename van incidenten tegen hulpverleners maakt ook dat hulpverleners meer op hun hoede zijn tijdens evenementen.

3.10 Media en beeldvorming

Risicobeleving is in belangrijke mate perceptie. De 'tijdsgeest' is hierin mede bepalend. Er is een dynamiek van heftige incidenten, mediaberichtgeving over deze incidenten, bestuurlijke en politieke reacties, politieke verantwoording en nieuwe maatregelen. Beeldvorming in de media is een factor, die van grote invloed is op hoe er tegen het fenomeen wordt aangekeken en ook hoe hier mee wordt omgegaan. De strandrellen in Hoek van Holland werden een mediahype: de berichtenstroom (radio, televisie, kranten, en het internet) was intens, er waren meerdere nieuwe berichten per dag. Een dag na de rellen werd gesproken over wie er verantwoordelijk en schuldig was aan dit drama. Door de invloed van de moderne communicatietechnologie werd pijnlijk duidelijk wat zich had afgespeeld op het strand: bezoekers plaatsten zelf opgenomen beelden van de rellen op Youtube. Indringende beelden vanaf de bodycams van de agenten waren later te zien in actualiteitenrubrieken op televisie en tijdens de persconferenties van onderzoeken.

De nasleep in de berichtgeving over Hoek van Holland is nog altijd zichtbaar: de strandrellen zijn een ijkpunt geworden voor alle andere evenementen: 'zou het goed gaan?' Het voorbeeld bij uitstek is de uitvoerige discussie in de media over het gevaar van rellen bij de bekerfinale tussen Ajax en Feyenoord, waarbij Hoek van Holland werd aangehaald als gebeurtenis die meespeelde in de risico-inschatting.⁶⁵

In die zin kan 'Hoek van Holland' gezien worden als een mediahype. Een mediahype is volgens Vasterman (2004) 'een mediabrede nieuwsgolf die het gevolg is van een zichzelf versterkend proces waarbij nieuws niet alleen vervolgnieuws genereert, maar ook maatschappelijke gevolgen, die ook weer nieuws opleveren'. Vasterman stelt dat critici waarschuwen voor alle opwinding in de media. Deze zou leiden tot 'overhaast koppensnellen en een crisissfeer die in geen enkele verhouding meer staat tot de werkelijke ernst van de situatie: "De media zouden elkaar opjagen en meeslepen en daardoor bepaalde problemen enorm opblazen. En dat kan weer leiden tot onnodige verontrusting of zelfs regelrechte paniek, niet alleen bij het publiek maar vooral ook bij de verantwoordelijke overheden die halsoverkop maatregelen treffen die bij nader inzien op (publicitair) drijfzand blijken te rusten."

Op de achtergrond speelt ook de verhouding tussen politie en de media een rol. Eerder spraken Beunders en Muller (2005) over spanning tussen de media en politie. Zij spreken over 'incidentalisme'; waarbij de media vooral graag ingaat op incidenten en al datgene wat er niet goed gaat. Voorts stellen zij dat zowel de politie als de media de afgelopen jaren een steeds dominantere invloed hebben gekregen in de maatschappij en meer op elkaar betrokken zijn geraakt. Ook zijn politie en media zich beiden bewust van het feit dat, om legitimiteit in de samenleving te bewaren, zij ook met die samenleving de nauwe banden moeten aanhalen en bewaren. Voor wat betreft crises, incidenten en hypes stellen Beunders en Muller (2005) dat deze een eigen dynamiek creëren tussen politie en media.

⁶⁵ http://www.volkskrant.nl/archief_gratis/article1371842.ece/Mediahype_treft voetbal_in_het_hart

4 Verdachten en daders nader bekeken

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zoomen we in op de personen die zich schuldig maken aan verstoringen van de openbare orde tijdens evenementen: de ordeverstoorders. Wie zijn het, hoe zijn ze te typeren en waarom doen ze het? Om in dit hoofdstuk een beeld te kunnen geven van de ordeverstoorders zijn diverse bronnen geraadpleegd:

- We hebben de korpsen verzocht informatie aan te leveren over alle personen die tijdens de door ons onderzochte twaalf evenementen in het land zijn aangehouden in het kader van openlijke geweldpleging (art. 141 Sr.). Uiteindelijk hebben wij van tien evenementen de voor openlijke geweldpleging aangehouden personen nader onder de loep kunnen nemen. Van hen is nagegaan of en zo ja welke antecedenten ze hebben en is gekeken of zij bijvoorbeeld bekend zijn bij RID, wijkagent of voetbaleenheid en welke aanvullende informatie dit oplevert.
- Van bij twee evenementen aangehouden verdachten zijn de beschikbare strafdossiers bij het OM geanalyseerd. In deze analyse – die een aanvulling is op andere analyses – is vooral gekeken naar de persoon van de verdachte, zijn motieven en zijn achtergrondkenmerken.
- De uitspraken van de rechtbank Rotterdam inzake de voorgeleide personen die zijn aangehouden tijdens de Strandrellen in Hoek van Holland zijn eveneens geanalyseerd op de kenmerken en het gedrag van de personen.
- Met een aantal notoire ordeverstoorders⁶⁶ zijn – in een anonieme setting – gesprekken gevoerd over hun motieven om te rellen, de drijfveren van hun vrienden en over wie ze nu eigenlijk zijn. In dit hoofdstuk zullen we delen uit deze interviews gebruiken ter illustratie.⁶⁷
- In het bezoekersonderzoek (zie hoofdstuk 5) geven 26 personen aan regelmatig betrokken te zijn bij rellen en rapporteren 41 personen wel eens bij rellen betrokken te zijn. Bij de achtergronden van deze groepen wordt nader stil gestaan.
- Met alle respondenten en deelnemers aan de expertmeetings is gesproken over de kenmerken en motieven van personen die (mogelijk) de orde verstoren. Ook deze informatie is verwerkt in dit hoofdstuk.
- Tot slot laten we ter illustratie van de tekst ‘hooligans aan het woord’. Hiervoor is gebruik gemaakt van de informatie uit een aantal interviews met leden van oude harde kernen die Paul Vos (2006) optekende in zijn boek ‘Hooligans. Zestien openhartige verhalen’.⁶⁸

4.2 Veel evenementen, relatief weinig rellen en rellers

Uit de vele interviews die zijn gehouden, komt naar voren dat er rondom evenementen regelmatig sprake is van een dreiging dat het mis kan gaan, maar blijkt dit in de praktijk meestal niet te gebeuren. Voorgaande werpt meteen ook een ander licht op de strandrellen in Hoek van Holland. Immers, hier was sprake van een geplande gewelddadige ordeverstoring, gericht op de politie, waarbij uiteindelijk ook relatief veel verdachten zijn aangehouden. Afgaande op de aantallen aanhoudingen wijkt Hoek van Holland dus af van veel andere evenementen.

Reller over de werkwijze van de politie en het internet

“... Wij weten heel goed dat de politie werkt met *spotters* en ook dat we regelmatig gevolgd worden. Het internet is klote, want die jonge gasten zetten daar allerlei informatie over treffens op. Hierdoor kan de politie veel stuk maken.”

Uiteindelijk hebben we landelijk bij tien evenementen meer zicht gekregen op de aangehouden ordeverstoorders. Via een aantal krantenberichten introduceren we een aantal onderzochte

⁶⁶ Omdat er door het College van Procureurs Generaal geen toestemming verleend is om aangehouden verdachten tijdens de door ons onderzochte evenementen te interviewen, is er via andere wegen contact gelegd met rellers.

⁶⁷ Deze teksten beginnen steeds met ‘reller over...’

⁶⁸ Deze teksten beginnen steeds met de naam, leeftijd en club van de persoon in kwestie.

evenementen als voorbeeld voor het type evenementen dat is onderzocht, maar ook als voorbeeld voor het verloop. Wat gebeurde er, hoeveel aanhoudingen waren er en in hoeveel gevallen ging het om openbare ordeverstoringen c.q. openlijke geweldpleging? Ieder evenement is voorzien van een kort commentaar.

Dance Parade trekt 400.000 bezoekers

Ruim 400.000 mensen hebben zaterdag meegedaan aan de Dance Parade in Rotterdam. Dat zegt een woordvoester van de organisatie. Volgens haar was de sfeer gemoedelijk en gezellig. Ook de politie is heel tevreden over het verloop. Het was prettig en goed, zei de politie even na zes uur zaterdagavond. De extra maatregelen die we hadden genomen, hebben hun vruchten afgeworpen.' De politie heeft 112 mensen aangehouden, voornamelijk voor kleine vergrijpen als het gebruiken van alcohol of verdovende middelen en licht agressief gedrag. Op de Oude Binnenweg moest de ME de rust herstellen toen een aantal jongeren met elkaar op de vuist ging. De meeste mensen die werden aangehouden hebben een boete betaald en mochten daarna gaan. Het hoogste bedrag dat werd betaald was 650 euro. Twintig arrestanten zaten zondag nog vast. Vier van hen worden waarschijnlijk via het supersnelrecht voor de politierechter gebracht worden (bron: RTV Rijnmond).

Commentaar: in het bericht is te lezen dat er tijdens dit Mega-evenement 112 aanhoudingen zijn verricht. Dit is veel, maar uit interviews is bekend dat de politie zeer strikt heeft gehandhaafd, ook op kleine vergrijpen. Uiteindelijk worden zestien personen aangehouden wegens betrokkenheid bij openlijke geweldpleging.

Veertig arrestaties bij Dance Valley

Veertig mensen zijn tot nu toe aangehouden bij Dance Valley, een driedaags festival in recreatiegebied Spaarnwoude. De meeste arrestaties zijn verricht wegens drugsbezit, meldt de politie zondag. Volgens haar verloopt het dancefeest rustig. Ruim twintig bezoekers van het festival bleken in het bezit van harddrugs, waaronder cocaïne en amfetamine. Zeventien van hen hebben een boete gekregen, terwijl vijf mensen zich later voor de rechter moeten verantwoorden (bron: Novum).

Commentaar: de aanhoudingen tijdens dit grootse driedaagse festival hebben vooral betrekking op overtredingen in het kader van de opiumwetgeving. In totaal worden vijf personen aangehouden voor openlijke geweldpleging.

Nederland - Engeland

De politie heeft woensdagavond in het centrum van Amsterdam zeker vijftien relschoppers opgepakt rond de voetbalinterland Nederland - Engeland. Hooligans gingen, voorafgaand aan de wedstrijd, met elkaar op de vuist. Een woordvoerder van de politie heeft laten weten dat er arrestaties zijn uitgevoerd. Een groep Nederlandse supporters stuurde volgens de politie aan op een confrontatie met een groep Engelsen in het gebied rond de Wallen en de Dam. De mobiele eenheid wist dat met een aantal charges te voorkomen, meldt de politie. De NOS meldt echter dat er wel degelijk hooligans met elkaar in gevecht zijn geraakt in het Wallengebied (bron: Elsevier).

Commentaar: uiteindelijk worden er acht personen van Nederlandse komaf aangehouden in verband met betrokkenheid bij de rellen.

Politie houdt 18 bezoekers TT-Assen aan

De politie heeft in de nacht van vrijdag op zaterdag rond de motorrace TT op het circuit in Assen achttien aanhoudingen verricht. Het ging om mensen die zich schuldig hadden gemaakt aan zaken als diefstal, vernieling, openlijke geweldpleging, mishandeling, belediging van de politie, brandstichting, verboden wapenbezit en openbare dronkenschap. De politie zoekt nog naar een bromfietser die na het negeren van een stopteken inreed op een agente. Zij bleef ongedeerd. Elf mensen kregen een proces-verbaal wegens rijden onder invloed. Volgens de politie is de traditionele TT-nacht daarmee relatief zonder al te grote problemen verlopen. De tachtigste TT-nacht trok zo'n 40.000 bezoekers (bron: Volkskrant).

Commentaar: ook bij dit nachtelijke evenement waar relatief veel gedronken wordt, blijft het redelijk rustig. Uiteindelijk worden zes personen in verband met betrokkenheid bij openlijke geweldpleging aangehouden.

Rellen over de mobiele eenheid

“...De ME lokt de rellen soms zelf uit. Ze gedragen zich provocerend en aan de blik in hun ogen kun je zien dat zij ook willen vechten. Soms wijzen ze op de stok en maken dan een gebaar van ‘kom maar op’.”

Bovenstaande korte beschrijvingen zijn illustratief voor de door ons onderzochte evenementen. Dance-feesten, voetbalwedstrijden en klassiekers (TT) zijn typerend voor de evenementen in ons land waar het kennelijk wel eens mis gaat. Opgemerkt dient wel dat er zeker gezien de aantallen bezoekers en de omstandigheden (veel alcohol en/of druggebruik of onderlinge rivaliteit) relatief weinig aanhoudingen worden gedaan. Het leeuwendeel van de aanhoudingen is vervolgens niet voor de betrokkenheid van personen bij rellen, maar heeft betrekking op andere delicten. Bij het voorgaande dient opgemerkt te worden dat de aantallen aanhoudingen en het aantal en de ernst van incidenten lang niet altijd gecorreleerd zijn. Het aantal aanhoudingen geeft vooral ook aan hoe actief de politie is geweest.⁶⁹

Rellen over rellen en de politie

“...Vechtpartijen met andere groepen vinden lang niet altijd op afspraak plaats. Zo is het rondom dance-evenementen en andere evenementen meer afhankelijk van het feit of we toevallig een andere groep tegenkomen. Natuurlijk weet je wel dat de kans om een andere groep tegen te komen bij sommige evenementen groter is, bijvoorbeeld door de locatie waar het evenement plaatsvindt.’ ‘...We moeten verder de confrontatie met de politie wel zoeken omdat andere groepen tijdens wedstrijden te veel worden afgeschermd: een confrontatie met andere fans is bijna niet meer mogelijk. Bij dance-evenementen hebben we het niet op de politie of de beveiligers gemunt, alhoewel ze wel klappen kunnen krijgen als ze tussenbeide willen komen. Ik richt me het liefst op personen die ook willen vechten. Wie dit zijn, kan ik zien aan hun ogen, aan de wijze waarop ze uit hun ogen kijken en hoe zij rondlopen. Anderen ken ik natuurlijk gewoon van gezicht...”

4.3 De kale cijfers op een rij

In tabel 1 worden de cijfers rondom evenementen en aanhoudingen op een rij gezet.

Tabel 1 – Aanhoudingen bij tien van de twaalf onderzochte evenementen

Aantal aangehouden verdachten	Waarvan aangehouden rellen	Waarvan voor	Waarvan bekenden van politie	Waarvan openbare orde dossier bij politie
308	58		16	5
	18.8%		5.2%	1.6%

In tabel 5.1 is te zien dat er tijdens tien evenementen waarover informatie beschikbaar is over aanhoudingen in totaal 308 personen zijn aangehouden.⁷⁰ Hierbij dient opgemerkt te worden dat de onderzochte evenementen geen steekproef zijn van evenementen in Nederland, want van de evenementen die voor het onderzoek zijn geselecteerd, is bekend dat er in het kader van de openbare orde het nodige aan de hand is geweest. Meer dan 80% van de verdachten wordt aangehouden voor andere feiten dan ‘rellen’ c.q. openlijke geweldpleging. Aanhoudingen en processen-verbaal in het kader van openbare dronkenschap, drugscriminaliteit en APV-overtredingen (zoals wildplassen) voeren de boventoon. Als we kijken naar de aangehouden relschoppers (dus voor art. 141Sr) zien we het volgende. Van de 58 aangehouden relschoppers zijn zestien relschoppers (28%) bekenden van de politie en is er van vijf relschoppers (9%) een openbare orde dossier bij de politie.

⁶⁹ In deze periode is er overigens sprake van een *zero tolerance aanpak*.

⁷⁰ De gegevens over aangehouden verdachten zijn voor twee evenementen niet aangeleverd.

4.4 Wat weten we in algemene zin over de aangehouden openbare ordeverstoorders?

Naast de kale cijfers is het vanzelfsprekend van belang om een beeld te hebben van de aangehouden ordeverstoorders tijdens evenementen. We zetten de eerste algemene kenmerken op een rij:

- het zijn allemaal (jonge) mannen;
- ze hebben een gemiddelde leeftijd van 25 jaar (jongste 15 – oudste 44);⁷¹
- de verdachten hebben meestal een kleine actieradius, want ze wonen voor 82% in de regio waar ze tijdens het evenement ook zijn aangehouden;
- de verdachten hebben gemiddeld 6.8 antecedenten in het Herkenningsdienstsysteem (HKS) bij de politie;
- iets minder dan een derde (31%) van alle incidenten is te typeren als openbare orde incidenten c.q. misdrijven tegen het openbare gezag. De overige antecedenten bestaan uit: overige (21%), vermogensmisdrijven (21%), geweldsmisdrijven (16%), wegenverkeers-wet (6%); Opiumwet (3%) en wet wapens en munitie (2%).
- van alle aangehouden verdachten is ruim driekwart (83%) te typeren als gelegenheidsordeverstoorder. Zij hebben minder dan vijf antecedenten voor openbare orde incidenten op hun naam staan. Binnen deze groep gelegenheidsspelers gaat het grotendeels (64%) om personen die incidenteel betrokken zijn (1 of 2 keer) en voor een kleiner deel (19%) om personen die frequenter de gelegenheid aangrijpen om de orde te verstoren (drie of vier keer).
- van alle aangehouden verdachten kunnen we één op de zes (17%) kwalificeren als notoire ordeverstoorder. Zij hebben betrokkenheid bij minimaal vijf openbare ordeverstoringen.

Alle namen van ordeverstoorders zijn voorgelegd aan een aantal kenners binnen de diverse politiekorpsen met de vraag of de personen als bekenden te boek staan. In zestien gevallen blijkt dit zo te zijn; het opmerkelijke is dat die bekendheid in alle gevallen voetbalgerelateerd is. Het zijn met andere woorden mannen die ook rondom voetbalwedstrijden actief zijn (geweest) bij openbare orde verstoringen. Het feit dat de RID of voetbaleenheden in slechts vijf gevallen aanvullende informatie over de verdachten kan geven, zegt iets over de positie die de zestien verdachten binnen de diverse harde kernen innemen. In algemene zin zijn voetbaleenheden en RID-en namelijk redelijk tot goed op de hoogte van de nodige achtergrondkenmerken van leden van de harde kernen.⁷² Bovenstaande is een onderbouwing van het eerdere resultaat dat de meeste aangehouden verdachten te typeren zijn als gelegenheidsordeverstoorders en dat er slechts incidenteel gesproken kan worden van toonaangevende personen c.q. notoire ordeverstoorders.

Reller over de jonge harde kern

“...Deze groep, waar ook veertien- en vijftienjarigen inzitten, wil zich bewijzen en slaat ook in op onschuldige burgers en dus niet zoals wij alleen op personen die ook de confrontatie aan willen gaan. Ze slaan er soms ondoordacht op en trekken daarmee de aandacht, waar wij als oude garde last van hebben omdat ook wij zo een slechte naam krijgen. Aardig is dat wij soms door de organisatoren van evenementen worden ingehuurd om de jonge harde kern onder controle te houden.”

4.5 Achtergrondkenmerken van bekende ordeverstoorders op een rij

Van de 58 aangehouden verdachten is - zoals aangegeven - over vijf personen nadere informatie in de vorm van een openbare orde dossier - bij de politie - bekend. Vanwege het waarborgen van de anonimiteit van deze vijf bekende personen geven we puntsgewijs een aantal kenmerken van de verschillende verdachten weer.⁷³

⁷¹ Mediaan is 25 jaar.

⁷² Vanuit het onderzoek naar de Strandrellen in Hoek van Holland weten we dat de informatiepositie van de voetbaleenheid van het Korps Rotterdam-Rijnmond erg goed is als het gaat om het kennen en herkennen van leden van de harde kernen (zowel meelopers als leiders).

⁷³ De genoemde kenmerken kunnen daarbij passen bij een of meerdere verdachten.

- Als deze persoon aanwezig is, wordt het gegarandeerd ellende. Hij heeft veel invloed op anderen en veel jongens lopen achter hem aan;
- hij werkt als beveiligingsbeambte;
- als hij alcohol en cocaïne heeft gebruikt is hij een ongeleid projectiel; een gestoorde persoon;
- hij is een initiator, een aanjager, een katalysator.

Reller over beeldvorming

“ Ik heb een normale baan, en veel van mijn maten hebben ook een – goede – baan. Het beeld dat in de media bestaat over ons klopt helemaal niet.”

- Hij is een meeloper die vooraan staat als het fout gaat bij zowel feesten als bij het voetbal;
- hij heeft problemen met alcohol- en druggebruik en daarvoor ook hulpverleningscontacten;
- relaties met vrouwen en nageslacht zijn instabiel;
- hij is van jongst af een probleemkind dat is opgegroeid in een problematische gezinssituatie;
- hij heeft onregelmatig zwaar werk;
- deze persoon geniet van geweld, hij krijgt er een kick van.

4.6 Experts over ordeverstoorders

In het kader van onderhavig onderzoek is er in interviews en tijdens expertmeetings ook expliciet over ordeverstoorders gesproken. Terugkerende vraag in deze gesprekken was wat men kon vertellen over de kenmerken en achtergronden van de ordeverstoorders c.q. de rellers. Wanneer alle informatie uit deze gesprekken bij elkaar genomen wordt, komt een aantal onderwerpen prominent naar voren waar overigens onder vrijwel alle materiedeskundigen veel commitment over is.

Niet alleen hooligans - bijna iedereen die in het kader van het onderzoek is gesproken, geeft aan dat hooligans of ordeverstoorders met een sterke binding richting het voetbal de belangrijkste doelgroep zijn als het gaat om het benoemen van risicogroepen bij (grootschalige) openbare ordeverstoringen. Vooral de jonge harde kernen worden daarbij specifiek als risicovol genoemd: ze zijn onberekenbaar en hard. Ordeverstoringen vinden overigens al lang niet meer alleen rondom voetbalwedstrijden plaats. Deze groep duikt ook - of juist - op tijdens evenementen, in wijken met een gelegenheidsstructuur⁷⁴ en tijdens het uitgaan.

Een aantal respondenten pleit er dan ook voor om niet meer te spreken over hooligans, maar over ordeverstoorders. Binnen deze groep zijn ook de personen te vinden die te typeren zijn als notoire ordeverstoorders of als personen (regisseurs) die in staat zijn om rellen te organiseren. Het zijn de personen die podia zoeken om 'los te kunnen gaan' of anderen aanzetten om 'los te gaan'.

Een tweede risicogroep wordt in de optiek van de experts gevormd door groepjes jongeren en jongvolwassenen van onder andere Marokkaanse en Antilliaanse komaf. Deze jongeren en jongvolwassenen kunnen deel uitmaken van hinderlijke, maar vooral ook overlastgevende jeugdgroepen. Onderlinge ruzies tussen groepen en territoriumdrift kunnen aan het begin staan van ordeverstoringen.

De laatste risicogroep bestaat uit gelegenheidsordeverstoorders. Zij zijn te zien als meelopers die meedoen met een rel die door anderen wordt geïnitieerd of het zijn personen die onder invloed van specifieke omstandigheden 'haast uit het niets' gaan rellen; of zoals een respondent het omschreef: '*...er kan dan sprake zijn van spontane groepsvorming*'.

In de optiek van een aantal respondenten worden heel vaak de 'sukkels' - zij die vooraan staan of zich mee laten slepen; het 'laaghangend fruit' - aangehouden. De notoire ordeverstoorders weten over het algemeen heel goed te timen wanneer ze – nadat ze een rel hebben aangewakkerd - weer naar de achtergrond moeten verdwijnen.

⁷⁴ Denk aan de voorbeelden waar het na politieoptreden (inzet ME) of een politie-interventie (schietpartij) mis is gegaan.

Hooligans aan het woord

Martin, 41 jaar (Feyenoord) – "...Tijdens een uitwedstrijd tegen Ajax bemoeide ik me ook met een relletje. Waarom precies weet ik niet, maar de ME kwam ons vak in en begon om zich heen te slaan. Ik vond het daar op vrij normaal om een putdeksel te pakken en daarmee een ME'er te lijf te gaan. Van de jongens die dit zagen moest ik maar vaker meegaan en zo ben ik er eigenlijk ingerold."

Wally, 40 jaar (ADO Den Haag) – "...Je zoekt toch de kick, spanning en sensatie. We waren gelijkgestemden die samen heel veel meemaakten. Het mooiste vond ik altijd het gezamenlijke gevoel als je ergens op vreemd terrein was en dacht: 'Dit is nu van ons!'"

Witte, 46 jaar (FC Utrecht) – "...We verloren veel uitwedstrijden maar gingen er toch altijd heen, al was het maar voor de sensatie en om ons te laten zien."

Kruif, 38 jaar (PSV) – "...Wat ik toen meemaakte gaf me zo'n kick, niet normaal meer. Ik krijg weer kippenvel nu ik het vertel. Ze waren totaal verrast en je zag Rotterdammers rennen, vluchten of zich verstoppen. We hebben ze toen echt aangepakt en ze zijn nooit meer een avond van tevoren gekomen. Omdat we ons zo vermaakt hadden, besloten we om naar elke wedstrijd van PSV te gaan en zo is eigenlijk de harde kern geboren."

Witte vlek in de informatie – vanuit de regionale inlichtingendiensten (RID) in het land wordt aangegeven dat iedereen zich moet realiseren dat zij alleen heimelijk informatie inwinnen c.q. verzamelen over vooraf bepaalde doelgroepen. Hooligans en links- en rechtsactivisten zijn bekende doelgroepen voor de RID, terwijl groepen problematische jongeren meestal niet tot doelgroep van de RID behoren. Consequentie hiervan is dat RID-en in het land heel vaak beschikken over dreigingsinformatie met betrekking tot de vooraf bepaalde doelgroepen, maar geen informatiepositie hebben bij de andere risicogroepen.

Tussen dreiging en escalatie – uit de interviews blijkt dat er met name rondom voetbalwedstrijden regelmatig sprake is van een dreiging voor rellen of treffen om te vechten. Steeds vaker is de dreiging niet gericht op de wedstrijddag zelf, maar op de avond voorafgaande aan de wedstrijd. Het podium is dan ook niet het voetbalstadion of de stadionomgeving, maar andere locaties als een feest, een parkeerplaats, een uitgaanscentrum of een locatie in een woonwijk dienen als podium. Er zit een groot verschil tussen dreiging en daadwerkelijke escalatie. Regelmatig maakt de politie een voorgenomen treffen 'stuk' of besluiten de rellers uiteindelijk toch niet los te gaan omdat ze bijvoorbeeld op het laatste moment niet genoeg mensen op de been kunnen brengen.

Ontremmers: alcohol- en drugs - volgens de experts kunnen alcohol- en druggebruik een belangrijke rol spelen bij openbare ordeverstoringen. Kunnen, want bij de meeste personen leidt middelengebruik niet tot problematisch c.q. relgedrag. Het zijn evenwel ontremmers waardoor bepaalde personen binnen een bepaalde context eerder tot actie overgaan. Excessief alcoholgebruik en combigebruik (alcohol in combinatie met cocaïne of speed) worden daarbij als echte ontremmers genoemd, die tot onberekenbaar gedrag kunnen leiden. Vooral de jonge harde kernen hooligans zijn combigebruikers.

Achtergronden van ordeverstoorders – ordeverstoorders komen in de optiek van de experts uit alle sociale milieus, waarbij notoire ordeverstoorders iets vaker uit een milieu komen waar het nodige aan de hand is geweest als het gaat om gezins- en opvoedingskenmerken. Onder notoire ordeverstoorders is er volgens hen regelmatig sprake van psychosociale problematiek. Met name de notoire ordeverstoorders genieten van het plegen van geweld. Ze zoeken geweldsmomenten bewust op; het is de ultieme invulling van een avond uit. Geweld is onderdeel van hun levensstijl geworden.

Reller over organisatie, drugs en motieven

"...Hooligans kan je vergelijken met een bende. Men heeft een eigen kledingstijl en er is sprake van een zeker mate van leiders en organisatie. Drugsgebruik speelt bij mij niet direct een rol bij het rellen, ook al kan ik me voorstellen dat dat bij bijvoorbeeld meelopers wel het geval is. Het rellen doe ik vooral vanuit het groepsgevoel; voor de kick. Ik kan daar echt van genieten..."

Evenementen zijn als een kruitvat – veel experts geven aan dat een evenement in principe een kruitvat is. Naast allerlei positieve kenmerken van evenementen (zoals gezelligheid, ontspanning, sfeer) is er een aantal negatieve kenmerken. Negatieve kenmerken van het kruitvat zijn: massaliteit,

alcohol- en druggebruik, aanwezigheid van risicovolle personen en groepen, rivaliteit, aanwezigheid en optreden politie en/of beveiliging, anonimiteit en line-up c.q. programmering. Het samenkomen van een aantal kenmerken op een bepaald moment is te zien als het vuurtje dat de lont in het kruitvat kan doen ontbranden. Het is in de optiek van experts dan een explosief mengsel waardoor een openbare ordeconflict of openbare ordeverstoring ontstaat.

Bij verreweg de meeste evenementen in ons land – zo laat onderhavig onderzoek zien – leidt de aanwezigheid van negatieve kenmerken evenwel niet tot een probleem en daarnaast moeten we ook voorzichtig zijn met de reikwijdte van de ‘kruitvat-theorie’. Als er namelijk al een openbare ordeconflict ontstaat is dat meestal relatief klein. Van bijvoorbeeld de 30.000 tot 50.000 aanwezigen in Hoek van Holland hebben uiteindelijk 200 tot 300 personen de politie belaagd. Dat was heftig, maar als het echt een kruitvat was geweest was alles wel mee ontploft, om de analogie maar eens door te trekken.

4.7 Strafdossiers nader bekeken

Om via een andere weg meer zicht te krijgen op de achtergronden van de aangehouden verdachten inzake openlijke geweldpleging is van een steekproef van aangehouden verdachten nagegaan of er van hen bij het OM met betrekking tot de aanhouding voor de betrokkenheid bij de rel een strafdossier beschikbaar is en zo ja, welke informatie daaruit naar voren komt over de persoon van de relschoppers.

We hebben deze analyse uitgevoerd voor 26 aangehouden verdachten. Het eerste onderzoeksresultaat is dat van dertien verdachten bij het OM geen dossier aanwezig is. Dit duidt er op dat het of om relatief lichte of om moeilijk bewijsbare zaken gaat die op het politiebureau zijn afgehandeld middels een lik op stuk (transactie) of een sepot. Drie strafzaken zijn ten tijde van onze analyse nog lopend en van één zaak was het dossier niet beschikbaar.

Een en ander betekent dat de strafdossiers van negen verdachten zijn geanalyseerd. Allereerst is het van belang om aan te geven dat alle verdachten – gezien (het ontbreken van) eerdere antecedenten - tot de groep gelegenheidsordeverstoorders te rekenen zijn en dat zeven van de negen verdachten op het moment van aanhouding minderjarig zijn. In het dossier van twee verdachten zit geen informatie die iets zegt over de persoon van de verdachte. Uit de overige zeven dossiers komen de volgende zaken naar voren.

Een drietal verdachten is tijdens het relen onder invloed van alcohol op een manier dat dit het gedrag kan beïnvloeden: *“...Ik was wel flink aangeschoten en had ongeveer vijftien bier gedronken”*.

Bij zes verdachten wordt door de Jeugdreclassering of de Raad voor de Kinderbescherming aangegeven dat de spanning, de kick en vooral de groepsdruk de belangrijkste oorzaken zijn geweest waardoor de verdachte is mee gaan relen. Een respondent tijdens het verhoor: *“...Ik heb wel tegen x gezegd dat ik stenen naar de politie had gegooid. Ik had dit gezegd omdat ik stoer wilde doen. Ik deed me eigenlijk groter voor dan ik ben.”*. Over een andere verdachte schrijft de onderzoeker van de Raad voor de Kinderbescherming: *“...Hij heeft de neiging om spanning te zoeken. Hij was op het verkeerde moment op de verkeerde plaats. Groepsdruk speelt een rol. Hij was onderdeel van een hele grote groep.”* Over een derde verdachte valt het volgende te lezen: *“...Het is niet ondenkbaar dat hij werd meegevoerd in het tumult en uit baldadigheid en stoerheid gooiende bewegingen heeft gemaakt.”* En over een ander: *“...Factoren als spanning, meegezogen worden in het groepsgebeuren, de chaos en actie-reactie lijken een rol te hebben gespeeld tijdens zijn delictgedrag.”*

Ondanks het feit dat de meeste verdachten geen antecedenten hebben, zijn ze in een aantal gevallen wel bekend bij de wijkagent. *“...Hij is bekend als overlastveroorzaker in de wijk en heeft zeer veel mutaties waar de betrokkene in voorkomt inzake overlast jeugd. Hij wordt aangehouden omdat de wijkagent hem kent vanuit de wijk.”*

Op twee verdachten na hebben de verdachten een normale gezinsachtergrond, een relatief normale dagbesteding (school of werk) en wordt er expliciet gesproken over een laag recidiverisico. Twee

keer rapporteert de Raad voor de Kinderbescherming dat er sprake is van een disproportionele reactie c.q. dat de verdachte een kort lontje lijkt te hebben. Beide jongens wonen niet meer bij hun ouders thuis. De ene staat al lang onder toezicht (OTS) en woont in een pleeggezin en de ander is na een ruzie met zijn ouders ook ergens anders gaan wonen.

4.8 Wat melden notoire rellers zelf?

In het bezoekersonderzoek (zie hoofdstuk 5) komen 41 personen voor die wel eens betrokken zijn bij rellen en 26 personen die aangeven regelmatig betrokken te zijn bij rellen. Dit zijn vooral mannen in de leeftijd van 18 tot 30 jaar. Bijna de helft van de groep die regelmatig betrokken is bij rellen heeft te kampen met psychosociale problematiek. Problemen met alcohol en drugs, psychische problemen en financiële problemen worden het meest genoemd. De groep die wel eens betrokken is bij rellen rapporteert minder vaak dat de rellen gepland zijn (22%) in vergelijking met de groep die regelmatig betrokken is bij rellen. In de helft van de gevallen is bij laatstgenoemde groep van te voren afgesproken om te gaan rellen. Deze groep geeft ook aan rellen leuk en spannend te vinden en hun belangrijkste motivatie om te rellen is de kick die ze ervan krijgen. Daarnaast is het opfokken van de politie voor een deel (34%) van deze groep een motivatie om te rellen. De drijfveren bij deze groep zijn vooral gelegen in overmatig alcohol en/of druggebruik en agressie en woede. Het is opvallend dat zowel de groep die wel eens als de groep die regelmatig betrokken is bij rellen vindt dat de politie (ook) zelf rellen uitlokt.

Hooligans aan het woord

Boog, 35 jaar (NAC) – "...Ik probeer me rustig te houden maar als er iets gebeurt sta ik toch weer met mijn neus vooraan. Het is moeilijk om dat uit te leggen en ik weet dat andere mensen het niet begrijpen."

De Generaal, 37 jaar (FC Twente) – "...Van huis was ik al een vechter en op school en het in het uitgaansleven van Oldenzaal was ik al berucht. Ik vond rellen vroeger gewoon supergaaf en de kick was geweldig. De adrenaline door je lijf als je tekeergaat! Veel jongens die zich bij de groep voegen vallen vaak ook snel weer af. Ik denk dat je als hooligan geboren wordt, dat kun je niet worden of even willen zijn. Je bent zo of je bent niet zo!"

Fozz, 41 jaar (ADO Den Haag) – "...Vanaf mijn vijftiende begon ik me steeds meer binnen de harde kern te manifesteren. Binnen die groep wilde ik me bewijzen, dus bij vechtpartijen bleef ik staan en knokte mee. Daardoor kreeg je natuurlijk snel aanzien en respect."

4.9 Gerechtelijke vonnissen geanalyseerd

Van achttien voorgeleide relschoppers die betrokken zijn geweest bij de rellen in Hoek van Holland zijn de rechtbankverslagen bekeken. Behalve dat de verslagen de tenlastelegging en het vonnis bevatten, geven de verslagen inzicht in de rol en het aandeel van de relschoppers bij (het escaleren van) de openbare ordeverstoring in Hoek van Holland. Hier beschrijven we enkele opvallende aspecten over de veroordeelde relschoppers die uit de rechtbankverslagen naar voren komen.

Rol en aandeel

Uit de situatiebeschrijvingen in de rechtbankverslagen kan opgemaakt worden dat een deel van de relschoppers een meer passief aandeel heeft bij de ordeverstoringen, een deel een actieve rol speelt en er enkelen zijn waaraan een voortrekkende of leidinggevende rol toebedeeld kan worden. Binnen de totale groep hebben we te maken met gelegenheidsordeverstoorders en met notoire ordeverstoorders. We delen de ordeverstoorders in naar hun rol tijdens de rellen in meelopers en leidersfiguren.

De meelopers

De groep meelopers (16) wordt gekenmerkt door relschoppers die meelopen met de groep waartoe zij al dan niet 'vast' behoren. Binnen deze categorie bestaan gradaties voor wat betreft de frequentie en activiteit waarmee er wordt 'meegereld' en de mate waarin er geweld wordt toegepast. Een aantal meelopers (3) bevinden zich niet in de frontlinie en het gebruik van geweld door hen is beperkt. Deze relschoppers zijn doorgaans geen bekenden van politie en justitie.

“Er is niet gebleken dat de verdachte behoort tot een vaste groep personen die (...) met enige regelmaat zorgen voor ongeregelde heden tijdens evenementen (...). Voorts blijkt niet dat de verdachte fysiek geweld heeft gepleegd (...). Het enige dat de verdachte kan worden verweten is dat hij geen dan wel onvoldoende afstand heeft gehouden van deze politieagenten en daardoor deel uitmaakte van een deel van het aanwezige publiek dat een voor de politie bedreigende situatie heeft gecreëerd (...). Hiermee heeft de verdachte al dan niet bewust bijgedragen aan de ongeregelde heden (...).”

“Op de beelden is te zien dat de verdachte zich in een groep mensen bevindt die ongeveer tien man sterk is. Door enkele personen in de groep worden slachtoffers geslagen. Verder is te zien dat de verdachte meeloopt in die groep en zijn armen en vuisten in de lucht steekt terwijl de groep leuzen scandeert.”

De meeste meelopers (13) hebben een belangrijker of gewelddadiger aandeel in de openbare ordeverstoring. Zij bevinden zich midden in de groep en houden zich soms enige tijd in de frontlinie op, uiten zich agressief en zijn actief medepleger van geweld. Een deel van hen is eerder in aanraking geweest met politie en justitie.

“De verdachte maakt deel uit van een groep die naast het scanderen van leuzen en het opdrijven van de agenten, de agenten bekogelde met verschillende voorwerpen. De verdachte is juist richting de hekken gelopen, totdat hij vooraan in de groep stond (...). De verdachte is deel uitblijven maken van de groep die (...) scandeerde en hij is in die groep achter de vluchtende politieagenten de duinen in gelopen.”

“De verdachte heeft zich schuldig gemaakt aan het plegen van openlijk geweld tegen en bedreiging van politieagenten (...). Hij maakte deel uit van een groep die de in linie opgestelde agenten opdreef, waarbij de verdachte op enig moment zelfs vooraan in die groep en op korte afstand van de agenten heeft gestaan.”

“De verdachte maakt deel uit van een groep die feestgangers in elkaar heeft geslagen. De verdachte heeft daarbij krachtig met zijn vuist een willekeurig slachtoffer tegen zijn rug en achterhoofd geslagen. Tijdens de vechtpartij werden leuzen gescandeerd (...).”

Een enkeling onder deze actieve meerellers lijkt bewust tot een bepaalde grens te gaan. In eerste instantie bewegen zij actief mee met de groep, soms zelfs in de frontlinie en op het moment dat de situatie escaleert of ‘gevaarlijk’ dreigt te worden, trekken zij zich terug. Dit gedrag kan gezien worden als calculerend gedrag: het zich bewust terugtrekken om de pakkans te verkleinen. Een andere verklaring is dat men zich terugtrekt vanuit angstgevoelens of gewetenswroeging. Enkel op basis van de informatie uit de rechtbankverslagen is het niet mogelijk om het gedrag te verklaren.

“Voor wat betreft de rol van de verdachte is op de beelden te zien dat de verdachte (...) van achteren uit de groep komt en naar de hekken loopt waarachter de politiemensen staan (...). Aan zijn lichaamshouding is te zien dat hij aan het schreeuwen is (...). De beelden tonen vervolgens dat de verdachte samen met anderen de hekken, waarachter de politiemensen staan, omver trekt. (...) Zo maakte hij de weg vrij voor de buiten zinnen zijnde menigte om de agenten verder in het nauw te drijven en ze te bestoken. Daarna heeft de verdachte zich gedistantieerd van de groep (...).”

“De verdachte loopt niet mee in een groep, meegetrokken door de massa van die groep. De verdachte loopt in die groep, in ieder geval op enig moment, voorop en staat op korte afstand tegenover agenten bij wie de paniek hoorbaar is toegeslagen (...). Hoewel de verdachte een korte tijdsspanne deel heeft uitgemaakt van de groep en niet heeft deelgenomen aan de latere geweldsescalaties, is het wel ook door zijn handelen zo uit de hand gelopen.”

De leiderfiguren

Uit de achttien voorgeleide relschoppers komen twee leidersfiguren naar voren. Dit betreft de relschoppers die aansturen op geweld en een voorttrekkersrol aannemen. Zij zetten anderen aan tot gewelddadigheden. Zij hebben eerdere veroordelingen voor geweldpleging en betrokkenheid bij

openbare ordeverstoringen op hun naam en zijn bekende gezichten voor de politie. De rechtbank oordeelt over deze relschoppers "Het is vooral door het handelen van de verdachte dat het die bewuste nacht zo uit de hand is gelopen".

"Twee verbalisanten verklaren dat zij zagen dat een groep van ongeveer vijftien personen de confrontatie zocht met vier personen. Deze jongens werden door de groep geslagen. Ze zagen dat de voor hen bekende verdachte daar ook bij was en zich gedroeg als een leider van de groep die de boel liep op te hitsen dat ze moesten staan en schoppen. Op een gegeven moment ging de verdachte er zelf ook bij staan en begon ook te trappen en te slaan. Ze hoorden de verdachte roepen: "pak ze, maak ze af, sla ze". Ze zagen dat de verdachte aanwijzingen aan andere jongens gaf met zijn handen en met armgebaren en daarbij wees naar een van de slachtoffers. Deze jongen liep dan direct naar dat slachtoffer en begon hem te slaan en schoppen. Dit herhaalde zich meerdere malen en de verdachte wisselde constant van personen waar hij naar toe ging. Hij sprong ook tegen het slachtoffer aan en maakte daarbij wijzende en slaande bewegingen alsof hij voordeed wat gedaan moest worden. Vervolgens zagen ze dat een jongen uit de groep naar de verdachte liep en iets tegen hem zei waarbij hij in de richting van de verbalisanten wees. De verdachte keek vervolgens ook in hun richting en keek ze strak aan. Ze hoorden de verdachte zeggen: "Stille scoutoe, we maken ze af, trappen ze dood". De groep met daarin de verdachte richtte zich vervolgens al scanderend op de verbalisanten. Ze gooiden met voorwerpen naar de verbalisanten en omsingelden hen. Uit nood loste een van de verbalisanten een waarschuwingsschot (...)."

"De verdachte loopt in de groep die de politie belaagt. Te zien is dat deze man voorop loopt en zich op korte afstand van de politieagenten bevindt. De verdachte loopt, lachend, mee in een groep die met geweld en bedreiging daarmee de, inmiddels in linie opgestelde, agenten opjaagt richting de nooduitgang. De verdachte loopt nog steeds mee en staat dan, in ieder geval op enig moment, vooraan in de groep, en beweegt hij zich zelfs tussen de linie politieagenten en de groep, daarmee een voorttrekkende rol vervullend, terwijl de groep leuzen scandeert en de politie bekogelt met voorwerpen."

Verklaringen versus bewijsvoering

Van de rellen zijn veel camerabeelden voorhanden die gebruikt zijn voor de identificatie van verdachten en voor de bewijsvoering. Dit beeldmateriaal laat de werkelijke toedracht en het aandeel van de relschoppers zien. De bewijsmotivering van de advocaten van de verdachten geeft een beeld van de betrokkenheid die relschoppers volgens zichzelf bij de ordeverstoring hebben. Meerdere malen komt naar voren dat de relschoppers hun aandeel bij de onlusten bagatelliseren of zelfs geheel ontkennen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het pretenderen niet tot een groep te behoren dan wel niet met de groep mee te hebben gedaan, verklaren juist het terrein te willen verlaten op het moment dat het misging, uit paniek te hebben gehandeld en niet bewust, puur uit nieuwsgierigheid te zijn blijven kijken of zich naar voren te begeven omdat er iets interessants te zien was.

In vrijwel alle gevallen laat het beeldmateriaal zien dat de verklaringen geen stand houden, zoals vaak in de verslagen staat geschreven: "Het aandeel van de verdachte gaat gezien de beelden aanmerkelijk verder dan door de verdediging is betoogd."

"Namens de verdachte wordt aangevoerd dat hij weliswaar geholpen heeft met het omver trekken van de hekken maar dat hij dit niet met de intentie heeft gedaan om de politie te belagen. Hij was in paniek, hij zocht zijn vriendin en wilde slechts het terrein af via de nooduitgang (...)."

"Namens de verdachte is aangevoerd dat hij niet bewust deel uitmaakte van de groep die feestgangers in elkaar sloeg. In zijn woede richtte de verdachte zich op één bepaald individu die juist daarvoor zijn vriendin een duw had gegeven. (...)."

"Namens de verdachte is aangevoerd dat de verdachte zich alleen in en vroeg stadium heeft opgehouden in de nabijheid van de politie en/of de relschoppers (...). Hij heeft gekeken naar het strijdtoneel en heeft aan de politie gevraagd wat er allemaal aan de hand was."

Middelengebruik en groepsdruk

Het gebruik van alcohol en drugs speelt een belangrijke rol bij de rellen en maakt dan ook vaak deel uit van de strafmotivering van de Officier van Justitie. Het besef van de invloed van middelen op gedrag is er ook bij een enkele relschopper. Zo heeft een van de verdachten ter terechtzitting aangegeven dat hij niet meer drinkt omdat hij zich heel goed heeft gerealiseerd dat hij door zijn gedrag anderen in gevaar heeft gebracht en dit gedrag voortkwam uit gebruik van alcohol.

“De verdachte heeft aangegeven zowel xtc als alcohol te gebruiken als hij naar een feest gaat.”

Uit het oogpunt van generale preventie is in de meeste gevallen (10) door de Officier van Justitie geëist dat de relschoppers naast hun opgelegde straf bijzondere voorwaarden opgelegd moeten krijgen om herhaling te voorkomen. Het gaat dan om een evenementenverbod, een middelenverbod en een meldingsplicht.⁷⁵

In de rapporten van de Reclassering over de relschoppers worden regelmatig (8) middelengebruik en soms ook groepsdruk aangevoerd als gedragsverklarende factoren en daarmee als risicofactoren. In individuele gevallen gaat het dan bijvoorbeeld om jongens die zich door de groep mee laat slepen omdat zij moeite hebben met het zelfstandig nemen van beslissingen, om jongens die zich door hun jeugdige leeftijd en onder invloed van alcohol laten meeslepen en om jongens die zichzelf niet in de hand hebben onder invloed van middelen en onder groepsdruk.

“Er is risico op letselschade indien de verdachte onder invloed van alcohol en groepsdruk zijn impulscontrole verliest en agressief reageert tegen onbekenden.”

“In de rapportage over de verdachte worden als criminogene factoren onder meer alcohol en cocaïnegebruik, denkpatronen, gedrag en vaardigheden en houding van de verdachte aangemerkt. Gesteld kan worden dat de verdachte zeer geregeld in aanraking komt met justitie en dat hij dan geregeld onder invloed van middelen verkeert.”

Profiel - de meelopers

Op basis van de voorhanden zijnde informatie over de verdachten van Reclassering Nederland zoals opgenomen in de achttien door ons bekeken rechtbankverslagen is een korte schets te geven van het profiel van de veroordeelde relschoppers. Voor degenen (3) die zich voor wat betreft de geweldscomponent relatief passief hebben gedragen bij de rellen lijkt het delict een incident te zijn, omdat er geen aanwijzingen zijn dat de relschopper eerder betrokken is geweest bij grootschalige vechtpartijen. Bovendien zijn er geen criminogene factoren bij dit type relschopper aangetroffen. Het risico op herhaling wordt laag ingeschat. Bij degenen (13) die een gewelddadigere en actievere rol hebben gespeeld bij de rellen kan een onderscheid worden gemaakt tussen diegenen die geen eerdere criminele feiten hebben begaan en diegenen die wel over een strafblad beschikken.

De minderheid (5) van de groep meelopers die actief heeft meegedaan heeft geen strafblad en bij hen wordt het recidiverisico over het algemeen laag of laaggemiddeld ingeschat. Bij sommige van hen zijn geen criminogene factoren vastgesteld en wordt het gedrag verklaard door groepsdruk in combinatie met middelengebruik.

“De verdachte woont nog thuis bij zijn ouders, komt uit een stabiele gezinssituatie, volgt een opleiding, heeft een vaste baan en heeft geen financiële problemen.”

“De verdachte leidt een redelijk stabiel leven en er zijn nauwelijks probleemgebieden naar voren gekomen. Er wordt een directe samenhang gezien tussen het verblijf van verdachte in groepen en het delictgedrag van verdachte.”

⁷⁵ Het evenementenverbod heeft betrekking op het niet mogen verschijnen bij nader bepaalde evenementen. Het meldingsgebod betekent dat de relschoppers zich tijdens de bepaalde evenementen melden op het politiebureau. Het middelenverbod houdt in dat de relschopper op de gestelde evenementdagen geen alcohol of drugs mag gebruiken in de openbare ruimte.

Er zijn echter ook jongens die nog niet eerder met de politie in aanraking zijn geweest maar waarbij wel degelijk een zorgelijke ontwikkeling of zorgelijke kenmerken zijn aangetroffen. Bij hen is sprake van criminogene factoren die het gedrag (mogelijk) verklaren.

“De rechtbank acht het gedrag van de verdachte indien hij zich in een groep bevindt zorgelijk, mede gelet op de verklaring van de verdachte bij de politie dat hij altijd haantje de voorste wil zijn, dat hij op het evenement baldadig was, vaker op feesten komt waar het mis gaat en er politie aan te pas moet komen (...).”

“Bij de verdachte is sprake van ernstige opgroei- en opvoedingsproblemen die zijn ontwikkeling naar volwassenheid ernstig belemmeren. In het gezin is geen vaderfiguur en er zijn meerdere kinderen van meerdere vaders. Moeder heeft schulden en lijdt aan depressie. Ook de schoolgang verloopt niet soepel (...).”

De jongens onder de meelopers die wel eerder te maken hebben gehad met politie en justitie (8) zijn alleen al vanwege eerdere geweldsincidenten een zorgelijke groep. Zij zijn bijvoorbeeld eerder veroordeeld voor geweldsfeiten of aangehouden voor voetbalgerelateerde ongeregelheden.

“De rechtbank oordeelt dat de delicten van de relschopper worden gekenmerkt door onverklaarbaar en onbeheerst geweld. Bovendien heeft hij ter terechtzitting geen oprecht teken van berouw getoond.”

“Enige maanden eerder heeft de verdachte zich eveneens schuldig gemaakt aan openlijk geweld. Een viertal fietsers werd door een groep van vijf personen, onder wie de verdachte, aangevallen. Daarbij heeft de verdachte, uit het niets, een van de slachtoffers meermalen geschopt.”

Ook op andere leefgebieden zijn bij hen criminogene factoren aangetroffen zoals op het gebied van werk en opleiding. Behalve dat deze jongens een agressieve aard lijken te hebben, wordt er door de Reclassering ook gesproken over een beïnvloedbaar karakter en/of over een slechte impulscontrole.

“De verdachte lijkt zich tijdens een ruzie er moeilijk toe te kunnen zetten om gewoon weg te lopen en het lijkt erop dat hij voor zichzelf een kler openhoudt om zonnodig een misstap te kunnen begaan. Verdachte gaat dan verhaal halen, wat uitloopt op het uitdelen van klappen.”

“De verdachte heeft verklaard achter de meute aan te zijn gerend en met de grote groep te hebben meegedaan om er bij te horen.”

Onder de meelopers bevinden zich gelegenheidsordeverstoorders die zich lijken te hebben laten meeslepen door de groep en die incidenteel of frequenter bij openbare ordeverstoringen betrokken zijn. Daarnaast is een aantal van hen mogelijk te karakteriseren als notoire ordeverstoorder (of daarnaar neigen) gezien het feit dat een deel van de meelopers eerder te maken heeft gehad met politie en justitie in verband met openlijke geweldplegingen.

Profiel - de leidersfiguren

De twee leidersfiguren onder de relschoppers kennen meerdere eerdere veroordelingen voor geweldsfeiten en zijn goede bekenden van de politie. Zij hebben een pro-criminele houding en ontlenen status aan het ten toon spreiden van gewelddadig gedrag. Het zijn agressieve jongens met weinig zelfcontrole. Dit type relschopper toont gebrek aan inzicht in het verwerpelijke van zijn eigen handelen. Ondanks gebleken schuld door bewijsmateriaal ontkennen deze notoire ordeverstoorders. Het recidiverisico is bij deze leidersfiguren hoog ingeschat gezien het gegeven dat de vele eerder opgelegde gevangenisstraffen en reclasseringscontacten er niet toe hebben geleid dat het gedrag is veranderd. Deze personen hebben zonder twijfel het label notoire ordeverstoorder.

“Sinds 2000 is de verdachte zeer regelmatig met politie en justitie in aanraking gekomen. Het strafblad van de verdachte telt thans 23 pagina's. Ook blijkt hieruit dat de verdachte in de vijf jaren voorafgaand aan de feiten die de rechtbank thans bewezen heeft verklaard, vele malen wegens

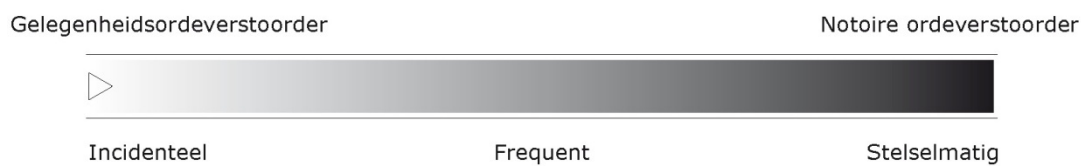
verschillende misdrijven, waaronder soortgelijke geweldsdelicten, onherroepelijk tot een vrijheidsbenemende straf is veroordeeld.”

“De verdachte wil bewust weinig kwijt over zijn sociale omgeving. De verdachte lijkt zich in een omgeving te bevinden waarbij men aan delicten als openbare geweldpleging een bepaalde status ontleent en waarin geweld de norm lijkt te zijn. Er is sprake van een beperkte zelfcontrole en problemen op het gebied van agressieregulatie.”

4.10 Resumerend: typen ordeverstoorders, hun kenmerken en motivatie

Wanneer alle in dit hoofdstuk beschreven empirische bronnen bij elkaar worden genomen, komt er een beeld naar voren van typen ordeverstoorders bij evenementen dat weergegeven is in figuur 1.

Figuur 1 – Typen ordeverstoorders op basis van de empirie



In algemene zin kan er gesproken worden van twee typen ordeverstoorders. De grootste groep bestaat uit gelegenheidsordeverstoorders die incidenteel betrokken zijn bij ordeverstoringen. Een kleinere groep bestaat uit notoire ordeverstoorders. Dit zijn personen die stelselmatig op zoek zijn naar podia om de orde te verstoren. Binnen deze groep vinden we naast stelselmatige meelopers ook een aantal leiders c.q. regisseurs. Per groep is op basis van de geraadpleegde bronnen het nodige te zeggen over hun kenmerken en motivatie.

Gelegenheidsordeverstoorder bestaan vooral uit jonge mannen en een enkele jonge vrouw. Het zijn veelal *first offenders* of ze beschikken over een gering aantal antecedenten. Onder de gelegenheidsordeverstoorders zijn ook jongeren uit problematische jeugdgroepen uit de wijken en activisten te vinden. Bij gelegenheidsordeverstoorders is er – voor zover bekend op basis van de door ons geraadpleegde bronnen - niet of nauwelijks sprake van psychosociale problematiek. Ook in de achtergrond (gezin, school, werk) van de meeste van dit type relschopper worden weinig negatieve zaken geconstateerd.

Gelegenheidsordeverstoorders duiken vooral op bij massagestuurde en incidentgestuurde rellen. Als er iets aan de hand is en de contextuele omstandigheden zijn aanwezig dan rellen ze mee. Groepsgedrag, groepsdruk, de anonimiteit van de groep, alcoholgebruik, sensatiezucht, impulsiviteit en reageren op het gedrag van anderen (andere rivaliserende personen of groepen en het optreden van de politie) zijn belangrijke redenen om mee te doen. Gelegenheidsordeverstoorders behoren niet altijd tot een vaste groep maar haken tijdens een ordeverstoring aan bij de groep relschoppers. Alcohol en in minder mate drugs hebben op deze jonge mannen een ontremmende werking en middelengebruik en groepsdruk vormen in veel gevallen de belangrijkste gedragsverklarende factoren.

Bij de inlichtingendiensten van de politie is niet of nauwelijks een informatiepositie omdat dit type ordeverstoorder geen onderdeel uitmaakt van de groepen waar informatie op ingewonnen wordt. De voorzienbaarheid (dreiginginschatting) van openbare ordeverstoringen door gelegenheidsordeverstoorders is dan ook gering tot nihil.

De notoire ordeverstoorders⁷⁶ bestaan uitsluitend uit mannen die in leeftijd over het algemeen ouder zijn dan de gelegenheidsordeverstoorder. Ze beschikken over flinke aantallen antecedenten voor openlijke geweldpleging, maar ook voor andere feiten (geweldsmisdrijven, vermogensmisdrijven, verkeersmisdrijven en misdrijven in het kader van de Opiumwet of de Wet

⁷⁶ Zie ook: Ferwerda, van Leiden en van Ham, 2010.

Wapens en Munitie). Onder de notoire ordeverstoorders zijn vooral leden uit harde kernen van hooligans te vinden die zich de laatste jaren overigens steeds minder 'laten zien' bij geweldplegingen op de dag van de voetbalwedstrijd en steeds vaker op andere momenten. Te denken valt aan ordeverstoringen in wijken, bij evenementen, in uitgaanscentra en op de avond voor een voetbalwedstrijd. Vooral de jonge harde kern laat zich gelden als het gaat om gewelddadige en grootschalige ordeverstoringen. Binnen de groep notoire ordeverstoorders vinden we ook kleine aantallen leiders of regisseurs. Dit zijn de personen die in staat zijn om rellen te organiseren. Zij blijven bijna altijd buiten schot als de politie aanhoudingen doet, omdat zij hun 'werk' dan hebben gedaan (het initiëren van een rel) en anderen het 'vuile werk' mogen afmaken. Onder de notoire ordeverstoorders is er – voor zover daar zicht op gekregen is – vaker sprake van psychosociale problematiek. Ook zien we onder deze personen vaker problemen als het gaat om gezinssamenstelling, gezinsfunctioneren, schoolproblemen en werkloosheid. Er zijn evenwel uitzonderingen want in een aantal gevallen zijn de kopstukken onder de notoire ordeverstoorders maatschappelijk redelijk succesvol.

De notoire ordeverstoorders duiken op bij massa- en incidentgestuurde rellen, maar onderscheiden zich van de gelegenheidsordeverstoorders door het feit dat ze ook afspraakgestuurd rellen of de intentie hebben om dat te doen. Dus als de omstandigheden 'ideaal' zijn om te rellen dan gaan ze ook zonder afspraak vooraf los tijdens een evenement. Daarbij zijn ze overigens wel veel calculerender dan de gelegenheidsordeverstoorder. Zoals gezegd zijn het de notoire ordeverstoorders die bewust gaan rellen en daar vooraf ook afspraken over maken. Dit impliceert calculatie en leiderschap en dat is binnen deze groepen dan ook aanwezig. Daarbij is in de voorbereiding bijvoorbeeld aandacht voor de (geschikte) locatie om te rellen, de aanwezigheid van toezicht, een eventuele tegenstander, de wijze van vervoer en de omvang en samenstelling van de eigen groep.

De motivatie om te rellen bestaat uit territoriumdrift, macht en status, masculien gedrag in groepen, de kick om te vechten, rivaliteit en het wij-zij gevoel. Excessief alcohol- en druggebruik (vooral cocaïne en speed) lijken de brandstof bij veel incidenten waar dit type ordeverstoorder bij betrokken is. Over het algemeen beschikken zij over een lage impulscontrole en slechte agressieregulatie. Deze kenmerken vormen voor een belangrijk deel de gedragsverklarende factoren bij de notoire ordeverstoorder. Het gebruik van alcohol en drugs zijn bij hen factoren die het negatieve gedrag alleen maar versterken. Het is opmerkelijk dat geweld tegen anderen bij veel notoire ordeverstoorders onderdeel is geworden van hun levensstijl; zij hebben een pro-criminele houding. De informatiepositie over notoire ordeverstoorders bij inlichtingendiensten is redelijk tot goed omdat zij veelal onderdeel zijn van groepen waar informatie over verzameld wordt. De voorzienbaarheid is dan ook groot, ware het niet dat er veel vaker sprake is van een dreiging dat er gereld gaat worden dan dat men daadwerkelijk 'los gaat'. Heel vaak weet de politie een dreiging om te rellen 'kapot te maken'. De ordeverstoorders zelf blazen geplande rellen overigens ook regelmatig af en geven de politie ook bewust desinformatie over rellen die gepland zijn, maar die er nooit zullen komen. Het feit dat er onder de notoire rellers maar incidenteel aanhoudingen worden gedaan heeft te maken met het feit dat ze calculerend zijn. Ze slaan toe op momenten dat ze sterk zijn en weten dat de kans op een aanhouding klein is.

Over het algemeen zal het recidiverisico bij de gelegenheidsrelschoppers relatief laag zijn, maar dit zal deels afhangen van de consequenties die het relgedrag met zich mee brengt. Een deel van de ordeverstoorders zal afgeschrikt worden door het eigen gedrag en/of door een adequate reactie van politie en justitie. Er bevinden zich onder de gelegenheidsordeverstoorders echter ook personen die verder afglijden richting meer stelselmatig relgedrag. De kans op herhaling is bij de notoire ordeverstoorders zonder uitzondering groot, rellen is voor hen onderdeel van een pro-criminele levensstijl. Dit type relschoppers zal vermoedelijk enkel stoppen met het relgedrag wanneer zij minder actief deel gaan uitmaken van de groep, doordat zij bijvoorbeeld een gezin krijgen, of als zij voor langere tijd achter de tralies verdwijnen.

5 Bezoekers

5.1 Inleiding

Om meer zicht te krijgen op de mening over openbare ordeverstoringen van bezoekers van evenementen is er digitaal een vragenlijst (*internetpoll*) uitgezet.⁷⁷ Bezoekers van evenementen zijn op deze vragenlijst gewezen door gedurende drie weken korte periodes per dag een *banner* op een landelijk bekende website te tonen. In totaal hebben 287 respondenten de vragenlijst ingevuld. In de vragenlijst is aandacht besteed aan evenementbezoek en de ervaring met en mening over rellen. In de paragrafen hierna behandelen we de resultaten uit het bezoekersonderzoek. Belangrijk om te vermelden is dat de resultaten van het bezoekersonderzoek vooral betekenisvol zijn omdat ze een indicatie geven van de meningen van bezoekers van evenementen. Achtereenvolgens bespreken we de kenmerken en achtergronden van de respondenten, hun evenementbezoek, de ervaringen van respondenten met rellen en hun mening over rellen.

5.2 Kenmerken en achtergronden

De meerderheid van de respondenten (84%) is van het mannelijk geslacht. In totaal hebben 242 mannen en 45 vrouwen de vragenlijst ingevuld. We onderscheiden binnen de totale groep een categorie personen die naar eigen zeggen nooit betrokken is bij rellen (n=220), een categorie personen die aangeven wel eens betrokken te zijn bij rellen (n=41) en een categorie personen die zeggen regelmatig betrokken te zijn bij rellen (n=26). Dit betekent dat bijna een kwart van de respondenten (23,3%) in een bepaalde mate bij rellen betrokken is. Zie tabel 1 voor een overzicht.

Tabel 1. Het geslacht van respondenten

	Nooit betrokken bij rellen (n=220)	Wel betrokken eens bij rellen (n=41)	Regelmatig betrokken bij rellen (n=26)	Totaal (n=287)
Man	82%	95%	85%	84%
Vrouw	18%	5%	15%	16%

Iets meer dan de helft van alle respondenten (51%) is tussen de 18 en 25 jaar oud; circa een kwart van de respondenten (24%) is tussen de 25 en 30 jaar oud. Van de 41 personen die wel eens bij rellen betrokken zijn, is meer dan de helft (51%) een jongvolwassene. Circa tweederde (66%) van de respondenten die aangeven regelmatig betrokken te zijn bij rellen, is tussen de 21 en 30 jaar oud. Zie tabel 2 voor een overzicht.⁷⁸ De twee meest voorkomende leeftijdscategorieën zijn per subgroep gearceerd weergegeven. Het lijkt er dus op dat de groep personen die wel eens betrokken is bij rellen relatief jong en vooral man is.

Tabel 2. Leeftijdscategorie van respondenten

	Nooit betrokken bij rellen (n=220)	Wel betrokken eens bij rellen (n=41)	Regelmatig betrokken bij rellen (n=26)	Totaal (n=287)
<15	0%	0%	4%	1%
16-18	6%	0%	4%	5%
18-21	20%	24%	15%	20%
21-25	29%	37%	35%	31%
25-30	25%	20%	31%	24%
30-35	13%	17%	0%	12%
35-40	4%	2%	8%	4%
>40	3%	0%	4%	2%

⁷⁷ De vragenlijst is te vinden in bijlage 1.

⁷⁸ Afgerond op hele percentages. Derhalve is het mogelijk dat cumulatief sprake is van 99, 100 of 101 procent. Dit geldt eveneens voor de tabellen 6, 7, 8, 9 en 13.

Aan de respondenten is gevraagd op welke leefgebieden zij problemen ervaren. Daaruit komt naar voren dat circa twee op de tien respondenten (21%) een of meerdere problemen heeft op psychosociaal gebied. Het kan dan gaan om middelenmisbruik (alcohol/drugs), problemen op het werk, met financiën of op school, problemen in de relatie of thuis of psychische problemen. De groep die het meest problemen rapporteert, is de groep personen die regelmatig betrokken is bij rellen; bijna de helft van hen (46%) ervaart een of meerdere problemen waarbij het het vaakst gaat om psychische problemen (35%), maar ook middelengebruik en geldproblemen komen in deze groep relatief veel voor (beide 27%). Van de personen die wel eens betrokken zijn bij rellen rapporteert een kwart problemen te ervaren. Hierbij gaat het eveneens om problemen op psychisch gebied (15%) en met alcohol en/of drugs (15%). Tot slot ervaart de groep personen die nooit betrokken is bij rellen het minste problemen (17%). Problemen die zij ervaren liggen op het financiële vlak (12%). Zie tabel 3 voor een overzicht van de genoemde cijfers.⁷⁹ De meest genoemde categorieën zijn gearceerd weergegeven.

Tabel 3. Psychosociale problematiek van respondenten

	Nooit betrokken bij rellen (n=220)	Wel betrokken eens bij rellen (n=41)	Regelmatig betrokken bij rellen (n=26)	Totaal (n=287)
Geen problemen	83%	75%	54%	79%
Problemen met alcohol en/of drugs	6%	15%	27%	9%
Problemen op het werk of op school	3%	2%	12%	4%
Problemen in de relatie of thuis	4%	7%	19%	6%
Psychische problemen	5%	15%	35%	9%
Financieel	12%	7%	27%	13%

Evenementenbezoek

Van alle respondenten (n=287) geven negen op de tien personen aan dat zij het afgelopen jaar dance-feesten hebben bezocht. Sportevenementen (49%), stadsevenementen (37%) en festivals (35%) worden minder bezocht. Andere muziekevenementen, zoals bijvoorbeeld het MegaPiratenFestijn, zijn door respondenten het afgelopen jaar het minst bezocht. Alle onderscheiden groepen met betrekking tot betrokkenheid bij rellen bezoeken dance- en sportevenementen het meest. Zie tabel 4 voor een overzicht. De twee meest bezochte typen evenementen zijn gearceerd weergegeven.

Tabel 4. Type evenement (genre) dat respondenten het afgelopen jaar hebben bezocht

	Nooit betrokken bij rellen (n=220)	Wel betrokken eens bij rellen (n=41)	Regelmatig betrokken bij rellen (n=26)	Totaal (n=287)
Festivals	34%	34%	46%	35%
Dance-feesten	89%	93%	92%	90%
Andere muziekevenementen	18%	17%	31%	19%
Sportevenementen	44%	59%	73%	49%
Stadsevenementen	37%	29%	42%	37%

Gevraagd naar de frequentie waarmee respondenten jaarlijks een groot feest of evenement bezoeken, antwoordt iets minder dan de helft van de respondenten (46%) jaarlijks tienmaal of vaker naar een groot feest of evenement te gaan. Een kwart van de respondenten (25%) gaat twee- tot vijfmaal per jaar naar een evenement en een enkele respondent geeft aan eens per jaar een evenement te bezoeken. Van de 41 personen die wel eens betrokken zijn bij rellen gaat meer dan de helft (56%) vaker dan tienmaal per jaar naar een evenement toe. Diezelfde frequentie geldt voor de helft van de respondenten die regelmatig betrokken is bij rellen. Zie tabel 5 voor een overzicht. De twee meest voorkomende antwoordcategorieën zijn gearceerd weergegeven.

⁷⁹ Respondenten waren in de gelegenheid meerdere antwoordcategorieën aan te kruisen. Derhalve tellen de percentages niet op tot 100 procent. Dit geldt ook voor de tabellen 4, 5, 10, 11, 12 en 14.

Tabel 5. De mate waarin respondenten evenementen bezoeken

	Nooit betrokken bij rellen (n=220)	Wel betrokken eens bij rellen (n=41)	Regelmatig betrokken bij rellen (n=26)	Totaal (n=287)
1 keer per jaar	1%	0%	4%	1%
2-5 keer per jaar	28%	22%	12%	25%
5-7 keer per jaar	15%	15%	23%	16%
8-10 keer per jaar	12%	7%	12%	11%
>10 keer per jaar	43%	56%	50%	46%

Respondenten bezoeken zowel gratis als betaalde evenementen; Een klein deel van de respondenten geeft aan specifiek gratis (2%) dan wel betaalde evenementen (12%) te bezoeken. Van de respondenten die regelmatig betrokken zijn bij rellen geeft 8 procent aan alleen gratis evenementen te bezoeken. Van de personen die regelmatig betrokken zijn bij rellen, bezoekt 4 procent enkel betaalde evenementen. Dit wijkt af van de andere twee groepen: respondenten die tot deze groepen behoren geven in circa 15 procent van de gevallen aan enkel betaalde evenementen te bezoeken. Zie tabel 6 voor een overzicht. Daaruit blijkt dat personen die regelmatig betrokken zijn bij rellen vaker aangeven enkel naar gratis evenementen te gaan.

Tabel 6. Type evenement (betaald, onbetaald) dat respondenten bezoeken

	Nooit betrokken bij rellen (n=220)	Wel betrokken eens bij rellen (n=41)	Regelmatig betrokken bij rellen (n=26)	Totaal (n=287)
Alleen gratis evenementen	1%	0%	8%	2%
Alleen betaalde evenementen	12%	15%	4%	12%
Gratis en betaalde evenementen	86%	85%	88%	86%

5.3 Ervaringen met rellen

Een vijfde van de respondenten (20%) geeft aan nooit rellen te hebben meegemaakt tijdens een evenement. Al deze respondenten geven - vanzelfsprekend - ook aan nooit bij rellen betrokken te zijn geweest. Meer dan de helft van de respondenten (58%) zegt soms rellen tijdens een evenement te hebben meegemaakt, terwijl meer dan een vijfde van de respondenten (22%) zegt regelmatig met rellen geconfronteerd te zijn tijdens evenementen. Van de groep respondenten die zelf nooit betrokken is geweest bij rellen, is een op de zeven wel regelmatig getuige geweest van een rel. De respondenten die zelf betrokken zijn bij rellen maken ook meer melding van het plaatsvinden van rellen tijdens evenementen; een derde van degenen die wel eens bij rellen betrokken zijn (32%) en ruim driekwart van degenen die regelmatig zijn betrokken (77%) geeft aan regelmatig rellen mee te maken. Zie tabel 7 voor een overzicht. De meest genoemde antwoordcategorie is gearceerd weergegeven.

Tabel 7. De mate waarin respondenten rellen hebben meegemaakt tijdens evenementen

	Nooit betrokken bij rellen (n=220)	Wel betrokken eens bij rellen (n=41)	Regelmatig betrokken bij rellen (n=26)	Totaal (n=287)
Nee, nooit	25%	0	0	20%
Ja, soms	60%	68%	23%	58%
Ja, regelmatig	14%	32%	77%	22%

Twee op de tien respondenten geven aan wel eens slachtoffer te zijn geworden van geweld door relschoppers tijdens evenementen. Meer dan de helft van deze slachtoffers (51%) behoort tot de groep respondenten die zelf nooit betrokken is bij rellen.

Kenmerken van rellen

Aan respondenten die wel eens of regelmatig betrokken zijn bij rellen (n=67) hebben wij gevraagd naar de omvang van de groep waarvan zij tijdens de laatste rel deel uitmaakten. Meer dan eenderde van deze respondenten (37%) antwoordt dat de groep waar zij deel van uitmaakten bestond uit meer dan veertig man. Tevens valt op dat personen die wel eens betrokken zijn bij rellen in meer dan een kwart van de gevallen (27%) de laatste keer deel uitmaken van een kleine groep die uit minder dan tien man bestaat. Bij personen die regelmatig bij rellen betrokken zijn komt een dergelijke kleine groeps grootte nauwelijks (4%) voor. Zie tabel 8 voor een overzicht. De meest genoemde antwoordcategorie is gearceerd weergegeven.

Tabel 8. Omvang van de groep waar rellers de laatste keer deel van uitmaakten

	Wel eens betrokken bij rellen (n=41)	Regelmatig betrokken bij rellen (n=26)	Totaal (n=67)
<10	27%	4%	18%
10-20	24%	38%	30%
20-40	15%	15%	15%
>40	34%	42%	37%

Tevens hebben wij aan alle rellers (n=67) gevraagd of er vooraf gepland was om te gaan rellen. De helft van de groep personen die aangeeft regelmatig betrokken te zijn bij rellen, geeft aan dat dit gepland was. Personen die wel eens betrokken zijn geweest bij rellen, antwoorden in iets meer dan eenvijfde (22%) van de gevallen bevestigend op deze vraag. Meer dan de helft van deze groep personen (56%) geeft aan dat vooraf niet gepland was om los te gaan. Zie tabel 9 voor een overzicht. De meest genoemde antwoordcategorie is gearceerd weergegeven.

Tabel 9. De mate waarin vooraf was gepland om 'los te gaan'.

	Wel eens betrokken bij rellen (n=41)	Regelmatig betrokken bij rellen (26)	Totaal (n=67)
Ja	22%	50%	33%
Nee	56%	35%	48%
Weet ik niet	22%	15%	19%

Een aantal vragen is enkel voorgelegd aan personen die hebben aangegeven nooit bij rellen betrokken te zijn geweest (n=220). Zo is hen onder andere gevraagd of zij mensen kennen die ooit betrokken zijn geweest bij rellen. Ruim de helft van deze respondenten (57%) geeft aan geen mensen te kennen die betrokken zijn geweest bij rellen. Tevens hebben wij deze personen gevraagd of zij zich voor kunnen stellen dat zij in de toekomst deel zullen nemen aan rellen. De meerderheid (81%) antwoordt daarop dat zij zich dit niet voor kunnen stellen. Personen die zich dit wel voor kunnen stellen, geven aan dat zij dit onder andere in situaties kunnen doen waarin zij zelf of vrienden aangevallen of bedreigd worden. Tot slot is hen de vraag voorgelegd wat men zelf zou kunnen of willen doen om de eigen veiligheid of de veiligheid van anderen te vergroten. Respondenten konden daarbij meerdere antwoorden aankruisen. De meeste respondenten geven aan vrienden op het evenement te waarschuwen (58%), de organisatie van het evenement te waarschuwen (37%), het signalement van relesschoppers te onthouden (37%), direct te vertrekken (36%) en/of de politie te waarschuwen (33%). Minder genoemd worden het alleen of samen met anderen proberen te sussen (13%) dan wel actief in te grijpen (11%).

5.4 Meninge n over rellen, drijfveren en maatregelen

De meerderheid van de respondenten (70%) is van mening dat rellen de sfeer verpesten. Ongeveer een op de zes respondenten (17%) maakt het niet uit, terwijl één op de zeven (14%) antwoordt rellen spannend te vinden. Wanneer we kijken naar de mening van afzonderlijke groepen, zien we dat personen die nooit betrokken zijn bij rellen overwegend vinden dat rellen de sfeer verpesten. Een kwart van de personen die wel eens betrokken zijn bij rellen vindt rellen juist spannend maar een belangrijker deel maakt het niets uit of vindt dat rellen de sfeer verpesten. Personen die regelmatig betrokken zijn bij rellen, geven vooral aan (81%) rellen spannend te vinden, het zijn met

andere woorden *thrillseekers* (zie ook H2). In tabel 10 is een overzicht opgenomen. De meest genoemde antwoordcategorie is gearceerd weergegeven.

Tabel 10. De mening van respondenten over rellen

	Nooit betrokken bij rellen (n=220)	Wel eens betrokken bij rellen (n=41)	Regelmatig betrokken bij rellen (n=26)	Totaal (n=287)
Fout, het verpest de sfeer	84%	37%	4%	70%
Het maakt me niets uit	13%	39%	15%	17%
Leuk, het is spannend	4%	24%	81%	14%

Respondenten denken dat met name de kick en/of de lol (78%) en in mindere mate het opfokken van de politie (37%) redenen zijn voor relschoppers om te rellen. Personen die nooit betrokken zijn bij rellen (n=220) schrijven de rellen naast genoemde redenen toe aan kwade opzet; zij vermoeden dat relschoppers feestgangers op willen fokken (25%) of het feest bewust willen verpesten (29%). Wanneer we naar de antwoorden van relschoppers kijken, wordt dit vermoeden niet bevestigd: personen die wel eens of regelmatig betrokken zijn bij rellen noemen deze redenen het minst. De redenen die de respondenten die zelf betrokken zijn bij rellen geven, betreffen vooral een interne drijfveer, namelijk rellen voor de kick of voor de lol. Zie tabel 11 voor een overzicht. De twee meest genoemde antwoordcategorieën zijn gearceerd weergegeven.

Uit deze tabel blijkt eveneens dat circa een kwart van de respondenten (23%) andere redenen heeft aangedragen. De twee meest genoemde redenen zijn voetbalvetes, in de zin dat men de eigen club wil verdedigen, het escaleren van (kleine) ruzies en het vertonen van macho c.q. stoer gedrag.

Tabel 11. Redenen voor relschoppers om te rellen volgens respondenten

	Nooit betrokken bij rellen (n=220)	Wel eens betrokken bij rellen (n=41)	Regelmatig betrokken bij rellen (n=26)	Totaal (n=287)
Bewust het feest te verpesten	29%	0%	8%	23%
Voor de kick en/of de lol	79%	76%	77%	78%
Andere feestgangers opfokken	25%	7%	8%	21%
De politie opfokken	40%	17%	38%	37%
Anders	21%	34%	23%	23%

Alcohol en/of drugs (64%), groepsdruk (61%) en agressie en woede (56%) zijn de door respondenten meest genoemde oorzaken van relgedrag. Personen die aangeven wel eens of regelmatig betrokken te zijn bij rellen noemen deze aspecten eveneens het meest. Zie tabel 12 voor een overzicht. De twee meest genoemde antwoordcategorieën zijn gearceerd weergegeven.

Tabel 12. Overzicht van hetgeen relschoppers drijft volgens respondenten

	Nooit betrokken bij rellen (n=220)	Wel eens betrokken bij rellen (n=41)	Regelmatig betrokken bij rellen (n=26)	Totaal (n=287)
Alcohol en/of drugs	67%	61%	50%	64%
Agressie en woede	57%	56%	54%	56%
Psychische problemen	31%	29%	27%	30%
Groepsdruk	64%	56%	38%	61%
Verveling	34%	37%	38%	34%
Anders	14%	5%	31%	14%

Voor de aanpak – en het draagvlak daarvan - kan het interessant zijn hoe evenementenbezoekers en rellers aankijken tegen aanpak en politieoptreden. Om rellen te voorkomen, moeten bekende relschoppers volgens personen die nooit betrokken zijn geweest bij rellen (n=220) feest- en evenementverboden opgelegd krijgen en moet er zwaarder gestraft worden. In mindere mate ziet

deze groep respondenten de meerwaarde van een preventieve aanpak door bijvoorbeeld het cameratoezicht uit te breiden, de aanwezigheid van politie in burger te vergroten en de aanwezigheid van zichtbare politie te verminderen. Personen die regelmatig betrokken zijn bij rellen (n=26) zien juist het meest in het preventieve aspect door de aanwezigheid van zichtbare politie te verminderen en het cameratoezicht op locatie uit te breiden. Personen die wel eens betrokken zijn bij rellen (n=41) noemen maatregelen met een repressief en preventief karakter vrijwel even vaak. Zo zien zij het nut van hogere straffen en feest- en evenementverboden voor bekende relschoppers, maar geven zij aan dat ook een afname van zichtbare politie en een uitbreiding van het cameratoezicht op locatie kan helpen. Zie tabel 13 voor een overzicht. De twee meest genoemde antwoordcategorieën zijn gearceerd weergegeven.

Tabel 13. Wat men volgens respondenten kan doen om rellen te voorkomen

	Nooit betrokken bij rellen (n=220)	Wel eens betrokken bij rellen (n=41)	Regelmatig betrokken bij rellen (n=26)	Totaal (n=287)
Minder aanwezigheid van zichtbare politie	34%	39%	58%	37%
Meer aanwezigheid van zichtbare politie	22%	12%	0%	18%
Meer aanwezigheid van politie in burger	39%	15%	8%	32%
Cameratoezicht op locatie uitbreiden	44%	24%	19%	39%
Beter fouilleren bij de ingang	28%	15%	12%	24%
Evenementverboden voor relschoppers	72%	37%	8%	61%
Hogere straffen voor relschoppers	73%	34%	12%	62%
Anders	8%	15%	19%	10%

Over het optreden van de politie zijn de meningen van de respondenten verdeeld. Van de groep personen die nooit betrokken is bij rellen (n=220) vindt 60 procent dat de politie te soft optreedt en beoordeelt één op de zeven het optreden van de politie juist als prima. Niettemin vindt ook meer dan een kwart van deze groep (26%) dat de politie de rellen zelf uitlokt. De meerderheid van de respondenten die wel eens of regelmatig betrokken zijn bij rellen, vindt dat de politie de rellen zelf uitlokt. Voorts is een vijfde van de respondenten die zelf betrokkenheid hebben bij rellen van mening dat de politie te hard optreedt tegen relschoppers. Zie tabel 14 voor een overzicht. De meest genoemde antwoordcategorie is gearceerd weergegeven.

Tabel 14. Mening van respondenten over het politieoptreden

	Nooit betrokken bij rellen (n=220)	Wel eens betrokken bij rellen (n=41)	Regelmatig betrokken bij rellen (n=26)	Totaal (n=287)
Het politieoptreden is prima	14%	7%	4%	12%
De politie treedt te hard op	6%	20%	23%	10%
De politie treedt te soft op	60%	27%	12%	51%
De politie lokt de rellen zelf uit	27%	56%	81%	36%
Anders	15%	17%	0%	14%

5.5 Resumerend

Van alle respondenten geeft 80 procent aan soms of regelmatig rellen mee te maken tijdens evenementen. In totaal is 20 procent ook wel eens slachtoffer geworden van geweld door relschoppers tijdens evenementen. Relschoppers maken vaak deel uit van een groep die bestaat uit meer dan 40 personen. Bovendien blijken rellen meermaals gepland te zijn: vooral respondenten die regelmatig betrokken zijn bij rellen geven dit aan. Relschoppers rellen volgens respondenten voor de kick en/of de lol en worden volgens respondenten onder meer gedreven door alcohol en/of drugs, agressie en woede en groepsdruk. Dit beeld wordt gedeeltelijk bevestigd wanneer we kijken naar de antwoorden van personen die regelmatig betrokken zijn bij rellen: zij benoemen alcohol en/of drugs en agressie en woede het meest.

Rellen kunnen volgens de meeste respondenten voorkomen worden door feest- en evenementverboden op te leggen aan bekende relschoppers en hen zwaarder te straffen. Personen die regelmatig betrokken zijn bij rellen, zien meer in een preventieve aanpak: minder zichtbare politie aanwezig op het evenement en het cameratoezicht op locatie uitbreiden. Daarnaast moet volgens respondenten ook gekeken worden naar het politieoptreden: meer dan eenderde van de respondenten vindt dat de politie rellen zelf uitlokt. Personen die wel eens of regelmatig betrokken zijn bij rellen geven dit het meest aan. Personen die nooit betrokken zijn bij rellen vinden vooral dat de politie te soft optreedt.

Deel III Aanpak

6 Hoofdcomponenten aanpak en uitwerking aanpak achterliggende oorzaken

6.1 Hoofdcomponenten aanpak

In de delen I en II hebben we de relevante inzichten uit de literatuur en onze bevindingen uit het veld gepresenteerd. Daarmee hebben wij, specifiek in relatie tot het fenomeen, risicomomenten, kenmerken van de dynamiek (tussen ordeverstoorers onderling en de dynamiek met de politie) als relevante gelegenheidsfactoren benoemd. Op basis hiervan is het mogelijk om tot een inkadering van een systematische aanpak te komen. Immers, ieder risicomoment of gelegenheidsfactor is een mogelijk aangrijpingspunt voor interventies.

Risico- en dreigingsdynamiek:

- tijdens ieder evenement of grootschalige gebeurtenis bestaan risico's. Groepsgeweld is een van deze risico's; dit risico is permanent;
- er kan al dan niet vooraf sprake zijn van een dreiging van groepsgeweld;
- ook tijdens een evenement kan een dreiging ontstaan;
- een dreiging kan geleidelijk of zeer snel escaleren tot een incident;
- de dreiging kan al dan niet manifest worden: de dreiging verwordt tot een incident;
- er kunnen zich voorafgaand, tijdens of kort na het evenement incidenten voordoen;
- incidenten kunnen al dan niet escaleren;
- na ieder incident bestaat een risico op een volgend al dan niet gerelateerd incident;
- een incident kan gepaard gaan met een vervolgdreiging, op dezelfde locatie of elders.

Het is aan autoriteiten en organisatoren om te bepalen wat mogelijk, wenselijk en proportioneel is voor een specifieke situatie. Wij onderscheiden zeven hoofdcomponenten van een systematisch aanpak die recht doen aan de aard van het fenomeen.

Voorkomen	Reageren
A. Achterliggende oorzaken aanpakken	D. Deëscalieren van beginnende incidenten
B. Risico's beperken	E. Grootschalig optreden
C. Dreiging beperken	F. Sancties opleggen en herhaling voorkomen
	G. Nasleep

Voor iedere situatie geldt dat er een situatiespecifieke invulling moet worden gegeven aan de aanpak. Dit zal altijd een combinatie zijn van de inzet van voorbereide maatregelen en acties en improvisatie.

In dit deel III staat de aanpak centraal. Wij beschrijven voor elk van de hierboven benoemde componenten van de aanpak, wat de huidige aanpak is en welke eventuele knelpunten, behoeften of leemten er zijn. Wij doen dit op basis van de interviews, de documentanalyse, de expertmeetings en discussiebijeenkomsten. In dit hoofdstuk 6 gaan wij in op de eerste component van de integrale aanpak: het aanpakken van achterliggende oorzaken. In het volgende hoofdstuk staat het beperken van risico's centraal (B). In hoofdstuk 8 gaan wij in op het omgaan met dreiging(C). De onderdelen D tot en met G komen aan de orde in hoofdstuk 9 onder de overkoepelende noemer 'reageren op verstoringen'.

In de hoofdstukken 6 tot en met 9 geven wij steeds aan het slot van het hoofdstuk een samenvattend overzicht van maatregelen die in de praktijk worden getroffen. Het gaat daarbij steeds om een combinatie van twee of meerdere van deze maatregelen.

6.2 Aanpak achterliggende oorzaken: beschrijving en analyse huidige aanpak

In dit hoofdstuk richten wij ons op het aanpakken van achterliggende oorzaken en overkoepelende maatschappelijke vraagstukken, die niet los kunnen worden gezien van het onderzochte fenomeen. Het uitgangspunt hierbij is dat geweld tegen bijvoorbeeld de politie rond een evenement niet los kan worden gezien van geweld tegen de politie tijdens andere gelegenheden. Ditzelfde geldt voor het excessief middelengebruik. Uit de daderanalyse is gebleken dat bij een groot deel van de daders sprake is van multiproblematiek. Dit geldt in ieder geval voor de benoemde notoire ordeverstoorers. Door de gerelateerde bredere maatschappelijke problematiek aan te pakken, wordt op termijn ook bijgedragen aan het voorkomen van grootschalige ordeverstoringen. In dit hoofdstuk kijken we ook naar de wijze waarop na misdrijvingen wordt gewerkt aan het beïnvloeden van het gedrag van de verstoorder. Dit is de aanpak van achterliggende oorzaken op microniveau.

6.2.1 Geweld tegen politie

In de afgelopen jaren is er veel aandacht voor geweld tegen de politie. Dit heeft zich in 2006 beleidsmatig vertaald in een actieprogramma “*Aanpak Agressie en Geweld Tegen Werknemers met Publieke Taken*”. Dit actieprogramma is voortgezet in het programma “*Veilige Publieke Taak*”. In mei 2008 is een landelijke norm voor een veilige publieke taak vastgelegd door de minister van BZK. Werkgevers uit verschillende sectoren met een publieke taak, waaronder de politie, hebben deze normstelling ondertekend. Door de ondertekening verklaarden de partijen dat zij de volgende vier punten van de normstelling hanteren en uitdragen:

- agressief of gewelddadig gedrag tegen werknemers met een publieke taak wordt nooit getolereerd;
- geef de professional de ruimte om zijn werk te doen;
- volg de aanwijzingen van de professional op;
- verstoor de (bedrijfs)orde niet.

Het ministerie van BZK heeft in 2005 specifiek voor de politieorganisatie de ‘Handreiking voor Protocol Geweld tegen de politie’ uitgebracht waarin minimumnormen zijn gesteld voor de behandeling van zaken en slachtoffers van geweld tegen politieambtenaren (Van Leiden en Ferwerda, 2008). Per 1 december 2006 is een aantal strafvorderingsrichtlijnen van het OM van geweld aangepast. Meer specifiek voor de groep kwalificerende slachtoffers “beroepsbeoefenaars” (waaronder politieambtenaren) heeft dit geleid tot een verdubbeling van de strafeis. Het protocol is uitgewerkt in de uitvoeringsregeling Protocol Geweld Tegen Politie Ambtenaren. Deze uitvoeringsregeling is geactualiseerd in april 2010.

Veel respondenten benadrukten hoe belangrijk het was dat in ieder geval een deel van de bij de strandrellen betrokken ordeverstoorers is veroordeeld door de rechter. De opgelegde straffen zijn relatief hoog voor geweldpleging, mede omdat het ging om geweld tegen de politie.

6.2.2 Tegengaan van voetbalvandalisme

In het kader van het tegengaan van voetbalvandalisme hebben de betrokken organisaties ruime ervaring opgedaan met verschillende typen maatregelen en met de toepassing van bestaande bevoegdheden. Zowel de bestuurlijke als de strafrechtelijke aanpak is steeds verder ontwikkeld. De basis voor de huidige aanpak is vastgelegd in het beleidskader Bestrijding Voetbalvandalisme 2005.⁸⁰ Het beleidskader geldt voor alle wedstrijden *in de nationale competitie* waar een betaald voetbalorganisatie bij betrokken is. Dit beleidskader is opgesteld in samenwerking met alle betrokken partners.⁸¹ Hierin is onder meer afgesproken dat er sociaal preventief beleid wordt gevoerd en dat een dadergerichte aanpak centraal staat. De burgemeester is systeemverantwoordelijk. In het beleidskader zijn ook een aantal tolerantiegrenzen geformuleerd,

⁸⁰ Zie voor het beleidskader <http://www.civ-voetbal.com/voetbalvandalisme/BZK/document/Beleidskader%20voetbalvandalisme%202005.pdf>

⁸¹ De KNVB, BVO, burgemeester, korpsbeheerder en Korpsbeheerdersraad, politie en de Raad van Hoofdcommissarissen, het Openbaar Ministerie, het Centraal Informatiepunt Voetbalvandalisme (CIV), Supportersverenigingen BVO, Samenwerkende Organisaties Voetbalsupporters (SOVS), Vervoersmaatschappijen, Commissaris van de Koningin, en de rijksoverheid.

die als doel hebben om gemeenten, politie, clubs en het OM in gelijke gevallen op gelijke wijze te laten optreden (hoofdstuk 4 beleidskader). De tolerantiegrenzen zijn gesteld op het gebied van alcohol en drugs, de combiregeling, het stadionverbod, spreekkoren en spandoeken, vuurwerk en ten aanzien van de bejegening steward, beveiligingspersoneel, officials en politie. Het beleid is gericht op het voorkomen en beperken van voetvandalisme in en rond het stadion.

Rondom voetbal(vandalisme) heeft een aantal gemeenten binnen hun APV bepalingen opgenomen ter handhaving van de openbare orde. Zo kennen een aantal APV's specifieke vergunningsplichten die worden gesteld aan het houden van betaalde voetbalwedstrijden. Voorts kan de burgemeester op grond van de APV bepaalde voorschriften geven die tot doel hebben om de veiligheid van personen en goederen te waarborgen en ter voorkoming van wanordelijkheden en ernstige hinder voor toeschouwers en andere individuen. Bij vrees voor onevenredige schade kan de burgemeester de wedstrijd verbieden. Ook kan de burgemeester bepaalde voetbalsupporters zonder kaartje - van wie wordt vermoed dat zij de openbare orde verstoren - gelasten zich naar een andere locatie te begeven, bijvoorbeeld buiten de gemeentegrenzen. Ten slotte kan via de APV ook een stadionverbod worden opgelegd, dit kan echter ook langs strafrechtelijke weg, of in samenspraak met de club.

Bij de bestrijding van voetbalvandalisme wordt gebruik gemaakt van bestaande bevoegdheden van betrokken partners die specifiek zijn uitgewerkt voor het tegengaan van voetbalvandalisme. Voorbeelden van maatregelen (deels vanuit de APV) zijn:

- Het opleggen van een privaatrechtelijk stadionverbod door de KNVB (hiertoe gemachtigd door alle BVO's).
- Het opleggen van een stadion omgevingsverbod door de burgemeester (veelal in combinatie met een privaatrechtelijk of strafrechtelijk stadionverbod).
- het verbod aan een ieder om bij een voetbalwedstrijd onnodig op te dringen, door uitdagend gedrag aanleiding te geven tot wanordelijkheden of wanordelijkheden te veroorzaken.
- Het verbieden van supporters om voorwerpen die als wapen kunnen worden gebruikt mee te nemen naar een stadion.
- Het dwingen van supporters van buiten de gemeente om direct na aankomst in de gemeente naar het stadion te gaan en/of de gemeente direct te verlaten na afloop van de voetbalwedstrijd.
- De politie kan diegenen die geen geldig kaartje hebben dan wel die voornemens zijn de openbare orde te verstoren, bevelen het gebied te verlaten (verwijderingsplicht).
- Preventief fouilleren

6.2.3 Persoonsgebonden aanpak

Uit de daderanalyse kwam naar voren dat er in veel gevallen sprake is van multiproblematiek bij notoire ordeverstoorders. Dit kwam ook naar voren in de bezoekersenquête. Diegenen die aangeven regelmatig bij rellen betrokken te zijn, verklaren dat zij zelf verschillende problemen ondervinden. Opvallend is met name dat 35 procent van hen psychische problemen rapporteert. Ook financiële problemen zijn relatief vaak genoemd. Beide type problemen zijn veel minder genoemd door de andere respondentgroepen. Deze, maar ook observaties uit andere bronnen van het daderonderzoek, onderstrepen het belang van het adresseren van de multiproblematiek en het doen van nader onderzoek hiernaar.

Er zijn voorbeelden van een persoonsgerichte aanpak. Het Rotterdamse programma (in ontwikkeling) 'Hand in Hand' is hiervan het meest actuele en vergaande voorbeeld. De centrale boodschap is dat het gedrag niet meer wordt geaccepteerd en dat een notoire ordeverstoorder of meewerkt om uit de problemen te blijven, of op alle mogelijke manieren de negatieve gevolgen ervan moet accepteren. Het adagium luidt "voorkomen waar mogelijk, ingrijpen waar nodig en repressief optreden waar het moet,"⁸² Belangrijk is dat bij deze aanpak ook de achterliggende problematiek wordt aangepakt die mede van invloed is op het gedrag van de ordeverstoorder. Dit

⁸² Zie de brief van burgemeester Aboutaleb aan de gemeenteraad op 15 februari 2010, te downloaden op: <http://www.bds.rotterdam.nl/dsc?c=getobject&s=obj&!sessionid=1dpD8XH1b8BG1jif1WxRzecGa59bs5WzcZWno7t!8nlb9oW M9xXGwuyBPegM35U&objectid=212526&!dsname=bsd2i&isapidir=/gvisapi/>

kan gaan om een verslaving, maar ook om andere problemen op psychisch, financieel en relationeel terrein.

Wat opvalt aan het Rotterdamse traject, is dat dit veel verder gaat dan een initiatief vanuit de voetbalclub, in wiens naam de notoire ordeverstoorers zich misdragen. Het betreft een initiatief vanuit politie en gemeente, in samenwerking met de club en met tal van andere partijen (OM, GGD, Belastingdienst en de BVO Feyenoord). Hiermee lijkt een eerder knelpunt te worden weggenomen dat zichtbaar was bij veel van de andere trajecten: 1) de vrijwilligheid en 2) de moeilijkheid om andere partners blijvend te betrekken, inclusief de benodigde expertise en capaciteit. Het programma is specifiek gericht op 'hooligans'. De vraag is in hoeverre specifiek de jonge harde kern hierin betrokken wordt. Een mogelijke ontwikkeling is om het Hand in Hand programma op termijn uit te breiden naar een programma dat gericht is op alle type notoire ordeverstoorers, ook 'niet hooligans'. Dat vergt mede de inzet van andere organisaties zoals horecagelegenheden.

Voorbeeld Hand in Hand programma Rotterdam⁸³

De 'Hand in Hand' pilot is een doorontwikkelde variant op het 'Hooligans in Beeld' project (Ferwerda en Adang, 2005) en richt zich op de jongere en aankomende generatie voetbalhooligans. Binnen de pilot heeft iedere organisatie een eigen taak:

- De politie neemt personen in Adoptie en past Very Irritating Police (VIP) toe, voert - indien mogelijk - stelselmatige controles uit (o.a. met behulp van ANPR, videot teams, cameratoezicht en reguliere surveillance) en doet strafrechtelijk onderzoek.
- Het OM zet in op een persoonsgerichte aanpak waarbij gedragsbeïnvloeding het uitgangspunt is. Als er sprake is van misdrijven wordt zoveel mogelijk de verdachte voorgeleid dan wel supersnelrecht toegepast. In daarvoor in aanmerking komende zaken wordt een strafrechtelijk stadionverbod met meldplicht gevraagd.
- Het OM en de politie voeren structureel casusoverleg.
- De directie Veiligheid adviseert de burgemeester over de inzet van juridische instrumenten, zoals APV-bevoegdheden en bevelsbevoegdheden op grond van de Gemeentewet. Daarnaast speelt de directie Veiligheid een rol als het gaat om het plegen van gezinsinterventies en .begeleiding naar school of werk. De BVO Feyenoord zet de Fancoach in op de (potentiële) first soccer offenders en legt lokale stadionverboden op. De Belastingdienst ziet nauwgezet toe op het heffen, controleren en innen van rijksbelastingen bij de doelgroep en draagt zorg voor opsporing in het geval van overtreedingen.
- SoZaWe ziet er op toe dat de Rotterdamse WWB- en WIJ-klanten onder de doelgroep zich aan hun werkverplichtingen houden.
- De GGD Rotterdam-Rijnmond kan personen met lichamelijke, psychische, verslaving- en agressieproblematiek toe leiden naar zorg.

De persoonsgerichte aanpak past bij een al ingezette koers, die uitgaat van het individu en zijn omgeving (zoals de persoonsgebonden aanpak in Rotterdam, maar ook de veelplegersaanpak en de verschillende andere doelgroepen die bijvoorbeeld in een veiligheidshuis worden behandeld). De kern is dat het niet gaat om de locatie of de gelegenheid waar de misdraging plaatsvindt, maar om de persoon die zich misdraagt. Onderdelen van de aanpak lijken op aspecten van 'tegenhouden' en zijn ook vergelijkbaar met bijvoorbeeld de aanpak van terrorisme/radicalisering waar éézelfde aanpak werd ontwikkeld (inclusief het onderscheid in een preventieve, curatieve en repressieve actielijn).

Veelplegersaanpak?

Meerdere respondenten benoemden de mogelijkheid van het benutten van het veiligheidshuis voor de aanpak van notoire ordeverstoorers; mede in het licht van de constatering dat notoire ordeverstoorers in feite 'veelplegers' zijn en de veelplegeraanpak in het veiligheidshuis past. Het idee van een multidisciplinaire aanpak van multiproblematiek past goed bij deze doelgroep. De bestaande casusoverleggen in het kader van preventieve supportersprojecten - zoals in Deventer - zijn hier een voorbeeld van, al ligt het accent niet op het OM zoals dat (oorspronkelijk) in veiligheidshuizen wel het geval is. De toenemende focus op preventie binnen veiligheidshuizen biedt onzer inziens kansen. Dit geldt met name voor de verbreding naar 'risico jongeren' zoals die in sommige veiligheidshuizen wordt opgenomen.

⁸³ Brief van burgemeester Aboutaleb aan de gemeenteraad, 15 februari 2010.

De grootste uitdaging ligt mede in het feit dat voor de notoire ordeverstoorder geldt dat dit gedrag soms onderdeel is van een levensstijl. Dit gaat verder dan de achterliggende multiproblematiek. Ook de sociale omgeving past hierbij, zoals de vrienden waar mee wordt omgegaan. Multiproblematiek zorgt er ook voor dat personen zelf – al zouden ze willen – moeilijk tot niet uit de problemen kunnen komen. Het 'weghalen' van notoire ordeverstoorders uit deze omgeving en levensstijl is een intensief project. Ook dit is vergelijkbaar met projecten en trajecten die gericht zijn op het tegengaan van extreemrechts: neonazi's die willen 'stoppen' worden door middel van een 'exit strategie' geholpen. De ervaring leert echter ook dat waar leiders of regisseurs 'verdwijnen' er anderen opstaan.

Een persoonsgebonden aanpak voor gelegenheidsverstoorders is ons inziens ingewikkeld en niet haalbaar. Er zijn veel gelegenheidsverstoorders waarbij de vraag is of en zo ja welke achterliggende problematiek een rol speelt. Het is niet realistisch om alle gelegenheidsverstoorders een plek te geven in bijvoorbeeld een veiligheidshuis. Wel kan afhankelijk van de specifieke situatie van een evenement en de risico's gekeken worden naar de mogelijkheden voor een aanpak die zich richt op het beperken van de gelegenheden waardoor de kans op incidenten door deze groep ordeverstoorders afneemt.

PSB: preventief supportersbeleid

Het Auditteam Voetbalvandalisme benadrukte het belang van dit beleid en waarschuwde in 2007 voor een afname van de aandacht voor deze pijler. Het PSB is logischerwijs primair gericht op het voorkomen van problemen rond activiteiten van de eigen voetbalclub. Door te werken aan gedragsverandering kan echter ook worden bereikt dat de persoon in kwestie zich in andere settings, zoals een evenement, 'beter' gaat gedragen. In een van de projecten wordt bijvoorbeeld benadrukt dat "vanuit een betekenisrelatie met de supporters wordt gewerkt aan sfeerverbetering, gedragsverandering, een constructieve houding en het vermijden van agressie." Dit traject is meestal gekoppeld aan een stadionverbod en aan benodigde inspanningen om dit verbod op te heffen. De beloning zit in belangrijke mate in het weer mogen bezoeken van de eigen voetbalclub. De vraag is of dit ook werkt bij personen die een mindere band hebben met het voetbal en vooral uit zijn op ongeregelheden en daarvoor de voetballink 'gebruiken'. Uit de expertmeetings en interviews komt een beeld naar voren van een groep van notoire ordeverstoorders die steeds minder heeft met het voetbal zelf. Deze groep wordt niet getroffen door het verbod en voor hen is het incentive om deel te nemen aan PSB trajecten dan ook minder aanwezig. In het licht van de eerdere CIV-zorg dat de jongeren generatie moeilijker te bereiken is, maakt ook de slagingskans van PSB voor die categorie verstoorders alleen maar minder waarschijnlijk. Voor een ander deel zal gelden dat de PSB trajecten ook bijdragen aan het beperken van de risico's van die persoon tijdens evenementen.

Aanpak Nijmegen⁸⁴

Centraal in het project OverEnthousiast staat de verbinding van risicosupporters met NEC, zodat ongewenst gedrag wordt voorkomen. Vanuit een betekenisrelatie met de supporters wordt gewerkt aan sfeerverbetering, gedragsverandering, een constructieve houding en het vermijden van agressie. De doelstelling is concreet gemaakt in een aantal kengetallen:

- Stadionverboden: op jaarbasis zullen 50 supporters in een traject na stadionverboden begeleid worden (per 1 februari 2010 heeft NEC 17 stadionverboden). De recidive dient minder dan 10% te zijn. Daarnaast worden circa 10-20 personen in een voortraject begeleid.
- Directe preventie: het project benadert actief 30 risicosupporters per jaar die over de schreef dreigen te gaan. Dit moet stadionverboden en grotere problematiek (overlast, agressieve sfeer of persoonlijke problematiek) voorkomen.
- Bereik van het project: het directe actieve bereik van het project is 650 verschillende (risico)supporters per jaar, voornamelijk tijdens en rond wedstrijden van NEC. Er is wekelijks contact met 60 supporters over supporters- en wedstrijdgerelateerde zaken.
- Doorverwijzing: het project wijst per jaar 20 supporters door naar hulpverleningsorganisaties.

In het Goffertpark zit een multifunctioneel sportcentrum (de Eendracht), waarin een aantal sociale, educatieve en sportieve instellingen gevestigd is. In de Eendracht zitten het ROC, OverEnthousiast (het sociaal preventief supportersproject), NEC amateurs, de supportersvereniging, het Sportmedisch Centrum en de Stichting Zevenheuvelenloop. Deze instellingen werken met elkaar samen, onder andere op het gebied van de aanpak van (risico)jongeren. Hoofddoelstelling van de Eendracht is dat (risico)jongeren worden geholpen met hun

⁸⁴ Zie voor meer informatie de website van het CCV:

<http://www.hetccv.nl/instrumenten/Preventief+supportersbeleid/Nijmegen+-+Overenthousiast>

(gedrags)problemen. De positieve uitstraling van NEC wordt daarbij ingezet. Voor het project OverEnthousiast is een (vrouwelijke) supporterscoördinator aangesteld. Deze is in dienst van de welzijnsorganisatie.

De supporterscoördinator legt en onderhoudt (individuele) contacten met NEC-supporters die door het voetbal in problemen zijn gekomen of die door de binding met de voetbalclub hun individuele problemen samen met OverEnthousiast aan willen pakken. Indien nodig en waar mogelijk worden supporters via trajecten begeleid richting hulpverlening, werk, scholing, enzovoort. Daarom onderhoudt de supporterscoördinator contact met relevante hulpverleningsorganisaties. Ook worden de supporters door OverEnthousiast preventief aangesproken op hun gedrag en gecorrigeerd. Ten slotte wordt gestimuleerd dat supporters op een positieve manier bijdragen aan de voetbalclub en het stadion. Een voorbeeld hiervan is het organiseren en ondersteunen van sfeeracties.

Aanpak Oss⁸⁵

- Het supportersproject van FC Oss heeft als doel om voetbalgeweld en/of voetbalvandalisme rondom de wedstrijden van FC Oss beheersbaar te maken, te verminderen en/of te voorkomen.
- Voor de uitvoering van het sociaal preventief supportersbeleid wordt een supporterscoördinator aangesteld. De supporterscoördinator is in dienst van het opbouwwerk. Hij legt en onderhoudt contacten met de verschillende doelgroepen. Daarnaast beantwoordt hij hulpvragen en indien nodig verwijst hij personen door naar hulpverleningsinstanties, advocatuur, bemiddeling, enzovoort. Speciale aandacht krijgen de supporters met een stadionverbod. Met hen voert hij wekelijks gesprekken.
- De supporterscoördinator is in staat ontwikkelingen, verschuivingen en trends bij de supporters(groepen) te signaleren. Vanuit deze positie geeft hij advies over de veiligheidsorganisatie rond een wedstrijd. Hij is dan ook betrokken bij de voorbesprekingen van de wedstrijden. Ook heeft de supporterscoördinator zitting in de commissie stadionverboden, samen met de politie Brabant-Noord en de veiligheidscoördinator van FC Oss.
- Uit een evaluatie in 2008 blijkt dat zowel de politie-inzet als het aantal aanhoudingen per seizoen is verminderd. De supporterscoördinator heeft in het seizoen 2007/2008 met 128 supporters contact gehad. Bij 27 supporters ging het om een kort contact. Een groot deel van de gesprekken ging over persoonlijke omstandigheden, vooral over gedragsproblematiek en drugsverslaving. Enkele personen zijn doorverwezen naar hulpverlening.

Aanpak in Deventer⁸⁶

In 'Hooligans Buitenspel' zijn afspraken vastgelegd tussen gemeente, regiopolitie, het Openbaar Ministerie en Go Ahead Eagles om te komen tot een gezamenlijke aanpak van voetbaloverlast en voetbalgeweld. De organisatiestructuur - bestaande uit het VeiligheidsOverleg Go Ahead Eagles (VOGA) en het Casusoverleg Voetbal - is in een convenant vastgelegd. Om als volwaardige partner deel te kunnen nemen aan dit overleg heeft Go Ahead Eagles een fulltime veiligheidsmanager aangesteld. Het VOGA vergadert zeswekelijks. Het doel van het VOGA is het handhaven van de openbare orde en de veiligheid rondom uit- en thuiswedstrijden. Daartoe worden gezamenlijk proactieve, preventieve of repressieve maatregelen genomen. In het Casusoverleg Voetbal worden de personen die zijn aangehouden rondom of tijdens uit- en thuiswedstrijden besproken en wordt gezamenlijk bepaald welke reactie (sanctie) volgt op ongewenst gedrag. Tevens komen proactieve, preventieve, curatieve en repressieve maatregelen aan de orde. Samenwerking en verbeterde afstemming moeten op termijn leiden tot minder incidenten vooraf, tijdens en na de voetbalwedstrijden.

Er worden binnen de risicovolle supporters drie doelgroepen onderscheiden, te weten een donkerrode groep, een rode groep en de groen/oranje groep. De donkerrode groep bestaat uit toonaangevende hooligans die de regisseurs zijn van openbare ordeverstoringen rondom het voetbal. Zij blijven bijna altijd buiten schot (ze laten zich niet pakken) en laten het werk opknappen door aspirant-hooligans en meelopers (de rode groep). De oranje groep bestaat uit nieuwe aanwas c.q. overenthousiaste supporters die bij gelegenheid mee willen doen met de gekende hooligans:

- Supporters die behoren tot de donkerrode groep worden volledig uitgesloten van het voetbal en uit de anonimiteit gehaald middels een persoonsgerichte aanpak. De politie heeft een goede informatiepositie. Het uitsluiten van de donkerrode groep is de beste aanpak voor deze groep en de politie heeft een goede informatiepositie. De aanpak werkt: zowel op straat als in de cijfers vertoont het aantal incidenten een afname en de groep heeft minder macht dan voorheen. Mensen hebben door uitsluiting daadwerkelijk het gevoel dat zij worden buitengesloten, kortom: de aanpak 'landt'. Het feit dat men nergens meer aan deel mag nemen, wordt in toenemende mate als pijnlijk ervaren en is daarom buitengewoon effectief. De donkerrode groep is de moeilijkst te bereiken groep.
- Met betrekking tot de rode groep geldt de strategie van aanpakken en binden. De aanpak van de rode groep moet voor een deel nog beginnen. Er zijn veel voorstellen gedaan wat betreft trajectbegeleiding en andere activiteiten voor deze groep; deze zijn tot nu toe echter niet van de grond gekomen. Vooral de

⁸⁵ <http://www.hetccv.nl/instrumenten/Preventief+supportersbeleid/Oss+-+supportersproject>

⁸⁶ Zie ook Van Ham, T. (2010).

jongere personen en de niet langdurig gestraften binnen de rode groep zijn op een aanbod ingegaan om het stadionverbod te vervangen door een alternatieve straf. Hierdoor is men erin geslaagd personen binnen de rode groep goed in beeld te krijgen (achtergronden, problematiek etc.). In welke mate personen in de rode groep doorstromen naar de donkerrode groep is onbekend, onder andere omdat deze groepen opnieuw gedefinieerd zijn. Doorstromen van de rode naar de donkerrode groep lijkt echter niet tot weinig voor te komen. Onder andere reclassering en verslavingszorg zijn betrokken, maar niet structureel. Het blijkt lastig om een uitvoeringsorganisatie te vinden.

- De oranje groep wordt groeps- en situatiegericht aangepakt. Deze aanpak verloopt beter dan de aanpak van de rode groep, maar is nog niet bij alle partijen voldoende bekend. Het concrete voorbeeld van deze aanpak is de zogenaamde 'Buurtleague'. Bij een aantal betrokken is de indruk dat er gedurende deze periode minder overlast door hangjongeren werd veroorzaakt. Ook hield de 'nieuwe aanwas' zich rustiger, zo leek het. Het project werd ook door de jongeren zelf gewaardeerd.

Voor gelegenheidsverstoorders geldt dat in de eventuele relatie met een voetbalclub kansen zitten mits de verstoorder een sterke band heeft met het voetbal. Juist de club kan in een dergelijk geval bijdragen aan monitoring en gedragscorrigerende maatregelen.

De verbinding tussen PSB trajecten en het gedrag van desbetreffende personen elders, bijvoorbeeld in het uitgaansleven of tijdens evenementen, is nog beperkt gelegd. Misdragingen in het uitgaansleven of tijdens evenementen die wijzen op agressie en/of een kort lontje, wijzen ook op een verhoogd risico in een voetbalsetting en vice versa. Ook in de aanpak van gelegenheidsverstoorders liggen hierin kansen.

In een recente rapportage over PSB benoemt het CCV ook de mogelijke link met het veiligheidshuis.⁸⁷ De doelgroep van het PSB kan overlappen met de doelgroep van het veiligheidshuis, bijvoorbeeld als het gaat om meerderjarige veelplegers, jeugd(ige) veelplegers en overlastgevendende personen (CCV, 2010). Deze preventieve begeleiding beperkt zich qua beoogd effect niet tot enkel het 'traditionele' voetbalvandalisme in of rond het stadion, maar richt zich juist ook op de potentiële daders; het gaat om het wijzigen van hun denkwijze en uiteindelijk het gedrag.

Gelegenheidsordeverstoorders zijn tot nu toe nog onvoldoende in beeld gebracht. Het is in ieder geval interessant om na ordeverstoringen te onderzoeken of gelegenheidsverstoorders nu juist ook de personen zijn die (vaker) betrokken zijn bij uitgaansgeweld, of zij toch een binding hebben met een voetbalclub, dan wel voor overlastgevend gedrag in een wijk zorgen. In dit onderzoek is nagegaan of deze verstoorders bekend waren bij de RID. Dat was in de meeste gevallen niet zo. Of zij wel bekend waren op wijkniveau of bij andere instanties kon binnen dit onderzoek niet worden onderzocht. Specifiek onderzoek op dit punt kan relevante aanvullende inzichten opleveren.

Binnen de groep notoire ordeverstoorders is met name veel aandacht geweest de afgelopen jaren voor 'hooligans'. De politie werkt veelal met onder meer de methodiek Hooligans in Beeld voor het gericht verzamelen van informatie over groepen probleem supporters.⁸⁸ De methodiek is een verbijzondering van een bestaande methodiek voor het in beeld brengen van jeugdgroepen. De methodiek dient ertoe het handhaven van de openbare orde te versterken. Het gaat bij het verzamelen van informatie om de rol, het gedrag en de identiteit van individuen binnen groepen en ook wordt er aandacht besteed aan relaties tussen verschillende groepen. Naast informatie over het probleemgedrag rondom voetbalwedstrijden wordt hierover tevens informatie aangaande andere momenten en plaatsen (tijdens het uitgaan, in de wijk) verzameld en vastgelegd. Kenmerkend voor

⁸⁷ Een Veiligheidshuis is een samenwerkingsverband dat zich richt op het terugdringen van overlast en criminaliteit. De ketenpartners kunnen zijn: gemeenten, politie, Openbaar Ministerie, Raad voor de Kinderbescherming, Reclasseringsorganisaties en welzijnsorganisaties. In een Veiligheidshuis werken instanties op één locatie samen aan opsporing, vervolging, berechting en hulpverlening. Het doel van de samenwerking is het terugdringen van overlast, huiselijk geweld en criminaliteit. De ketenpartners signaleren problemen, bedenken oplossingen en voeren die samen uit. Werkprocessen worden op elkaar afgestemd, zodat strafrecht en zorg elkaar aanvullen. Ingezet wordt op gedragsverandering, recidivevermindering en verbetering van de kwaliteit van leven van de delinquent. Er wordt dadergericht, gebiedsgericht en/of probleemgericht gewerkt.

⁸⁸ De methodiek is ontwikkeld door Bureau Beke. Zie de probleemomschrijving op: http://www.hetccv.nl/binaries/content/assets/ccv/dossiers/uitgaan-en-recreeren/uitgaansgeweld/hooligans_in_beeld_probleembeschrijving.pdf en de procesbeschrijving op http://www.hetccv.nl/binaries/content/assets/ccv/dossiers/uitgaan-en-recreeren/uitgaansgeweld/hooligans_in_beeld_procesbeschrijving.pdf.

de methodiek is dat straatinformatie gecombineerd wordt met systeeminformatie en er door intervisie op basis van 'harde' en 'zachtere' informatie een beeld wordt verkregen. Op basis van de informatie wordt in samenspraak met de BVO, het OM, de gemeentelijke organisaties en de regiopolitie gewerkt aan een maatwerkaanpak. Door de juiste personen uit de anonimiteit te halen, kan er in een eerder stadium worden ingegrepen ('tegenhouden') en wordt ook de pakkans verhoogd. Het uit de anonimiteit halen van toonaangevende personen en hen aanpakken, kan ook leiden tot een reductie van probleemgedrag bij de overige groepsleden.

Eerder constateerden wij dat notoire ordeverstoorders niet uitsluitend probleemsupporters zijn. Niet de link met voetbal maar het verstorende gedrag moet ons inziens centraal staan. Een bestaand initiatief vanuit de politie is het ontwikkelen en bijhouden van een landelijke databank van notoire ordeverstoorders. Dit idee is afkomstig vanuit de aanpak van ordeverstoorders vanuit het voetbal (project 'Hooligans In Beeld'). Naar verwachtingen zullen de notoire ordeverstoorders in de loop van 2011 in een landelijke databank (doelgroepsysteem) worden ondergebracht.

6.2.4 De aanpak van geweld tijdens het uitgaan

In dit onderzoek richten wij ons op grootschalige ordeverstoringen bij evenementen of grootschalige ordeverstoringen. In de analyse van het fenomeen in hoofdstuk 3 constateerden wij dat dergelijke verstoringen voorkomen bij verschillende type evenementen en ook bij feesten die formeel niet als evenementen worden gezien, maar vallen binnen de exploitatievergunning. In interviews en in de expertmeetings is aandacht gevraagd voor het bredere vraagstuk van geweld en ordeverstoringen in de vrijetijdsbesteding en met name in het uitgaansleven. Geweld tijdens evenementen kan in dat opzicht ook worden beschouwd als een vorm van uitgaansgeweld. In deze subparagraaf beschrijven wij relevante ontwikkelingen op dit punt. Mogelijk dat de ervaringen die zijn opgedaan met de aanpak van uitgaansgeweld ook nuttig zijn voor het tegengaan van grootschalige ordeverstoringen bij evenementen en grootschalige ordeverstoringen.

De aanpak van uitgaansgeweld vergt een samenwerking tussen politie, gemeente, horecaondernemers, het OM/Justitie, security/portiersbedrijven, Halt, de verslavingszorg/GGD en scholen. In veel gemeenten wordt deze samenwerking ook geformaliseerd door middel van een convenant, of een Kwaliteitsmeter Veilig Uitgaan (KVU). In onderzoek van Van Hest (2009) werd een aantal gemeenten ondervraagd naar onder andere de aanpak van uitgaansgeweld. De meeste gemeenten binnen hanteren een integrale aanpak van uitgaansgeweld. Daarbij richt men zich vooral op de aanpak van hinderlijke en overlastgevendende jongeren en het terugdringen van overmatig alcoholgebruik. De meest voorkomende en gebruikte maatregelen binnen gemeenten zijn de extra surveillance door de politie, voorlichting aan jongeren over alcohol en drugs, collectieve huisregels en een deurbeleid. Overige maatregelen die in dit onderzoek door gemeenten worden genoemd zijn onder meer verlichting, horecaverboden, alcohol-matigingsbeleid, drugsbeleid en voorlichting aan jongeren over geweld (Van Hest, 2009).

Van maatregelen zoals het weekendarrangement, de alcoholgerelateerde straf (bijvoorbeeld een boete of kanskaart), preventief fouilleren of afspraken met de OV partijen wordt het minste gebruik gemaakt. In gemeenten waar het beleid op uitgaansgeweld al is geëvalueerd, worden een aantal maatregelen als succesvol genoemd: extra surveillance door de politie, de inzet van een vast politieteam op uitgaanstijden, de inzet van bestuurlijke maatregelen zoals het horecaverbod (ook wel lokaalverbod genoemd) en het gebiedsverbod.

Voorbeeld gebiedsverbod

"De burgemeester van de gemeente Haarlemmermeer

Overwegende dat:

- op 25 februari 2010 de wedstrijd Juventus – Ajax wordt gespeeld in Turijn;
- uit politie-informatie naar voren is gekomen dat een harde kern supporters van ADO Den Haag een avondvlucht op februari 2010 naar Milaan heeft geboekt voor de wedstrijd Juventus – Ajax in Turijn;
- uit politie-informatie blijkt dat deze groep ADO-supporters op Schiphol of in het vliegtuig naar Milaan wil komen tot een treffen met Ajax-supporters;
- uit onderzoek door de KMar Schiphol is komen vast te staan dat een groep van 16 hooligans, met name bekende zogenaamde harde kern supporters van ADO Den Haag, een avondvlucht naar Milaan hebben

geboekt voor 24 februari 2010 (vliegtuigmaatschappij ***, vluchtnummer *****), zijnde de avond voorafgaande aan genoemde voetbalwedstrijd;

- er gelet op het bovenstaande er een ernstige verstoring dreigt van de openbare orde op het luchtvaartterrein schiphol en/of gevaarzetting aan boord van een luchtvaartuig op 24 februari 2010 en op de wedstrijddag zelf (25 februari 2010).

Gelet op artikel 11 juncto artikel 10 van de APV Haarlemmermeer;

Besluit het luchthavengebied Schiphol als weergegeven in de bijlage aan te wijzen als gebied waar een verblijfsontzegging word opgelegd.

Dit besluit is geldig van woensdag 24 februari 2010, 0.01 uur tot donderdag 25 februari 23.59 uur."

Andere maatregelen die werken volgens gemeenten zijn extra surveillance door politie, toezicht door personen (niet politie), cameratoezicht, collectieve huisregels, beperkte sluitingstijden, verlichting in het uitgaansgebied en weekendarrangement.

In 2009 is een wetsvoorstel ontwikkeld dat de Drank- en Horecawet op een aantal punten wil wijzigen.⁸⁹ Het wetsvoorstel kent de volgende doelstellingen: het terugdringen van alcoholgebruik onder met name jongeren, het voorkomen van alcoholgerelateerde verstoring van de openbare orde en de reductie van de administratieve lasten. Aspecten van deze wijziging zijn nieuwe verordenende bevoegdheden voor gemeenten en de decentralisatie van het toezicht op de Drank- en Horecawet.

Mogelijk kunnen de nieuwe bevoegdheden ook worden benut bij het reguleren van alcoholgebruik bij evenementen.

6.2.5 Aanpak overmatig alcohol- en druggebruik

Eén van de manieren om het alcoholgebruik van personen te verminderen, is het schenken van dranken met een lager alcoholpercentage. Uit onderzoek is gebleken dat dit leidt tot minder absolute alcoholconsumptie (Babor, 2003) en tot minder alcohol-gerelateerde incidenten (Pacula, 2000). Een andere wijze om alcoholgerelateerde incidenten te verminderen, lijkt het verhogen van de prijs van alcohol te zijn; uit meerdere onderzoeken blijkt dat een verhoging van de prijs een significant effect heeft op alcoholgerelateerde agressie. Daarnaast kan een prijsverhoging ook gunstige effecten hebben op andere alcoholgerelateerde problemen, zoals bijvoorbeeld auto-ongelukken en verwondingen (BMA, 2009; Babor, 2003; Anderson et al., 2009a; RAND, 2008; Booth, 2008; Anderson, 2008).⁹⁰

Voorts is het belangrijk om aandacht te besteden aan de drinkomgeving. Interventies die zich richten op de drinkomgeving richten zich op het deurselektie – het deurselektie moet niet confronterend en niet agressief zijn – en op het gedrag van horecapersoneel. Dergelijke interventies passen bij aanbevelingen die Van der Linden e.a. (2004) doen omtrent actieve preventie en het verbeteren van de sociale controle binnen de drinksituaties. Een voorbeeld van een dergelijke interventie is het programma *BarVeilig*, dat door het Trimbos-Instituut is ontwikkeld. In dit preventieprogramma wordt horecapersoneel getraind om verantwoord te schenken, middelengebruik te signaleren en om te gaan met personen onder invloed, agressie en geweld. Doel van het programma is agressie en geweld in het uitgaanscircuit te voorkomen en te verminderen (Trimbos-Instituut & CCV, 2009). Uit een evaluatie blijkt dat *BarVeilig* een positief effect heeft op agressie in het uitgaanscircuit (Voorham & Sannen, 2009). Dit is in lijn met bevindingen uit eerder onderzoek, waaruit blijkt dat dit type interventie agressie vermindert (Wallin e.a., 2003; Graham e.a., 2004). Daarnaast leidt dit type interventie tot minder alcoholconsumptie onder personen jonger dan 16 jaar (Room e.a., 2005).

Er is echter wel een aantal randvoorwaarden waaraan in zijn algemeenheid moet worden voldaan bij interventies die zich richten op het gedrag van horecapersoneel. Zo is het belangrijk dat het horecapersoneel wordt ondersteund door het management bij het uitvoeren van hetgeen hen is geleerd - dit vereist motivatie van het management - en wordt ook handhaving door de politie als

⁸⁹ Kamerstukken II, 2008-2009, 32022, nr. 3.

⁹⁰ BMA, 2009; Babor, 2003; Anderson et al., 2009a; RAND, 2008; Booth, 2008; Anderson, 2008.

een essentieel onderdeel genoemd voor een succesvolle toepassing van deze interventie (Lang e.a., 1998; Anderson e.a., 2009). Daarnaast wijzen Graham e.a. (2004) nog op de afname van effecten wanneer er sprake is van een hoog verloop van het personeel of binnen het management. Wanneer aan deze randvoorwaarden onvoldoende wordt voldaan, is het de vraag of een interventie die gericht is op het gedrag van horecapersoneel effect heeft. Zo constateren Kerr e.a. (2008) dat dit type interventie niet werkt. De reden zou zijn dat het geleerde niet wordt toegepast.

Naast een goed deurbelid en het verbeteren van de sociale controle binnen horecagelegenheden, kan ook het muziekbeleid invloed hebben op het alcohol- en drugsgebruik van personen (Calafat, 2009). In een kennissynthese van het Trimbos-Instituut (van Hasselt, 2010) wordt bijvoorbeeld verwezen naar onderzoeken van Guégen e.a. (2008) en Mulder e.a. (2009). Guégen e.a. (2008) constateren bijvoorbeeld dat muziek met een hoog volume de alcoholconsumptie bevordert, terwijl Mulder e.a. (2009) stellen dat bij adolescenten de voorkeuren voor bepaalde soorten muziek (punk, hardcore en house) positief geassocieerd zijn met alcoholconsumptie.

Omgevingsfactoren hebben niet alleen invloed op het alcohol- en drugsgebruik van personen, maar ook invloed op het risico op geweld. Zo blijkt uit onderzoek van Bieleman e.a. (1998) dat het risico op geweld toeneemt als bezoekers zich vervelen of zich door omstandigheden binnen de drinksituatie ongemakkelijk voelen (ruimte, ventilatie, geluidssterkte en/of gebrek aan zitplaatsen).

Op een website waarop interventies zijn verzameld⁹¹ die zich richten op het verminderen van problemen door middelengebruik in het uitgaanscircuit, is gekeken naar interventies waarvan het effect als positief beoordeeld is én waarvan de kwaliteit is gewaardeerd met minimaal drie van de in totaal vijf punten. Dit levert elf interventies op. De meerderheid van deze interventies (55%) is in de jaren '90 ontwikkeld. De interventies om alcoholgebruik te verminderen richten zich met name op educatie/training van barpersoneel, politie en leeftijdsgenoten en op de handhaving van bestaande wetten. Sommige interventies zijn gericht op het terugdringen van het alcoholgebruik onder bezoekers teneinde het aantal auto-ongevallen waarbij een dronken bestuurder betrokken is te verminderen, anderen richten zich specifiek op het voorkomen van geweld in uitgaanssettings. Een voorbeeld van de laatste is het STAD-project, een alcoholpreventieprogramma dat zich richt op alcohol-gerelateerd geweld. Het succes van de aanpak - een daling van het aantal geweldsincidenten in de interventiesetting met 29 procent - wordt toegeschreven aan een combinatie van educatie/training van barpersoneel rondom het schenken van alcohol, striktere handhaving van bestaande wet- en regelgeving en bewustwording van alcoholgerelateerde 'schade', zogenaamde *community mobilization*.⁹²

Typische partydrugs zoals XTC, amfetamine en cocaïne worden relatief vaak in het uitgaanscircuit gebruikt, en dan met name onder bezoekers van grootschalige party's. Eerder gaven wij aan dat gewelddadig gedrag en drugsgebruik voort kunnen komen uit eenzelfde onderliggende factor, zoals bijvoorbeeld *thrill seeking*. De bevinding uit het bezoekersonderzoek (zie hoofdstuk 5) dat 81 procent van de regelmatige rellers het rellen spannend vindt, is in lijn met deze constatering.

Er is weinig bekend over effectieve interventies om drugsgebruik te voorkomen. Maatregelen in het uitgaanscircuit richten zich voornamelijk op het beperken van de schade die drugs toe kan brengen, bijvoorbeeld door (gratis) water aan te bieden, rustruimten in te richten en eerste hulp aan te bieden bij drugsincidenten. Het effect van deze maatregelen is tot op heden niet aangetoond (van Hasselt, 2010).

Op een website waarop interventies zijn verzameld⁹³ die zich richten op het verminderen van problemen door middelengebruik in het uitgaanscircuit, is gekeken naar interventies die effect hebben én waarvan de kwaliteit is gewaardeerd met minimaal drie van de in totaal vijf punten. Dit levert twee interventies op, te weten *Keep It Simple (KIS)* en een zogenaamde *peer led intervention*. Bij beide interventies spelen *peers* c.q. leeftijdsgenoten een belangrijke rol bij de voorlichting over de effecten van drugsgebruik en wordt aandacht besteed aan het voorkomen van eventuele schade als

⁹¹ <http://www.hnt-info.eu/File/interventions.aspx>

⁹² Zie voor meer informatie: http://www.hnt-info.eu/File/item_intervention_full.aspx?id=30

⁹³ <http://www.hnt-info.eu/File/interventions.aspx>

gevolg van drugsgebruik. In welke mate deze interventies effect hebben op het verminderen van gebruik van drugs, is echter (nog) niet voldoende duidelijk.

De hiervoor genoemde voorbeelden van maatregelen om excessief middelengebruik tegen te gaan kunnen ook nuttig zijn voor evenementen. Dit geldt onder meer voor het beïnvloeden van de drinkomgeving en voor het instrueren/trainen van het personeel. De setting van een evenement is niet 1-op-1 te vergelijken met een besloten horecagelegenheid, maar de kennis en inzichten die daar zijn opgedaan zijn wel bruikbaar. Echter, teamleiders/leidinggevenden die regelmatig werken op evenementen kunnen dit wel meenemen in hun werk en in hun aansturing.

6.2.6 Strafrechtelijke maatregelen

Ook strafrechtelijke maatregelen kunnen bijdragen aan het aanpakken van achterliggende problemen van verstoorders. Zo kan de rechter bijkomende voorwaarden stellen bij de strafeis, zoals het verplicht doorlopen van een hulpverleningstraject, of het volgen van een agressieregulatietraining. Dit is ook gebeurd na de strandrellen. Bij één van de veroordeelden van de strandrellen van HvH werd opname in een instelling voor stelselmatige daders bevolen.

De nieuwe Wet MBVEO (zie toelichting in hoofdstuk 2) biedt op een specifiek aspect mogelijk uitkomst. Deze nieuwe wet handelt niet over de aanpak van structurele, achterliggende oorzaken. Wel biedt de vierde gedragsaanwijzing - begeleidingsverplichting- de mogelijkheid om iemand te dwingen *de lopende hulpverlening* te continueren tot aan de rechtszitting. Dit is echter een korte termijn maatregel, waarbij moet worden voldaan aan strenge eisen. Dit kan voor notoire ordeverstoorders uitkomst bieden, maar is niet aan de orde voor een gelegenheidsverstoorder, bij wie een vervolgrisco niet of nauwelijks kan worden aangetoond; bovendien gaat het om het voortzetten van lopende hulpverlening.

6.3 Samenvatting uitdagingen en getroffen maatregelen

In dit hoofdstuk zijn samengevat de volgende maatregelen benoemd, dan wel als bestaande maatregelen of als mogelijke toekomstige maatregelen. De belangrijkste uitdagingen in het aanpakken van achterliggende oorzaken zijn:

- aanpakken maatschappelijke problemen;
- aanpakken problemen notoire ordeverstoorders (multiproblematiek);
- aanpakken problemen gelegenheidsverstoorders.

Op grond van onze bevindingen komen wij tot een samenvattend overzicht van maatregelen die we hebben ingedeeld in basismaatregelen en maatregelen die aanvullend genomen moeten worden, bij een verhoogd risico.

Achterliggende oorzaken aanpakken	Bestaande maatregelen
Aanpakken maatschappelijke problemen	- Bredere aanpak geweld en agressie tegen beveiliging, politie en hulpverleners waaronder strafverzwaring
Aanpakken problemen notoire ordeverstoorders (multiproblematiek)	- Specifiek beleid tegen voetbalgeweld, inclusief preventief supportersbeleid - Verdergaande persoonsgerichte aanpak van notoire ordeverstoorders - Maatregelen verbonden aan gerechtelijke uitspraken, gericht op verplichte hulpverlening (bv omgaan met agressie, aanpakken verslavingsproblematiek, opname in een inrichting voor stelselmatige daders) - Ontwikkelen databank notoire ordeverstoorders
Aanpakken problemen gelegenheidsverstoorders	- Gedragsmaatregelen gekoppeld aan voorwaardelijke straf

7 Risico's en gelegenheid beperken

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat onderdeel B van de in hoofdstuk 6 benoemde systematische aanpak centraal. Dit betreft het beperken van risico's en gelegenheid waarbij gelegenheid bestaat voor omstandigheden die ordeverstoringen in de hand werken in plaats van afremmen of beperken. In de volgende paragrafen beschrijven wij per relevant subthema wat er in de praktijk wordt gedaan om risico's van en gelegenheid tot ordeverstoringen te beperken. Wij analyseren dit vanuit de eerder benoemde kenmerken van het onderzochte fenomeen.

In algemene zin kan worden opgemerkt dat succesvolle geweldsbeheersing start bij een gedegen professionele voorbereiding (BZK, 2001). Hierbij past de kanttekening dat van beheersing van ongeregelde heden vooral sprake is in gevallen van *voorzien risico's*. Die voorzienbaarheid biedt de veiligheidspartners de gelegenheid passende maatregelen te treffen. Is daarentegen sprake van onvoorzien risico's of dreiging van groepsgeweld, dan moeten betrokken organisaties vooral vertrouwen op de aanwezige veerkracht en het improvisatievermogen.

7.2 Beschrijving en analyse huidige aanpak

7.2.1 Reguliere aanpak van evenementen als basis

Evenementen en algemene risico's

Het is evident dat evenementen risico's met zich meebrengen. Het bij elkaar brengen van grote groepen mensen kan voor problemen zorgen. De uitdaging is om onverantwoorde risico's te vermijden en verantwoorde risico's zo goed als mogelijk te beheersen. Het gaat daarbij om verschillende typen risico's. Groepsgeweld is een mogelijk type risico, naast klassieke onderwerpen als fysieke veiligheid en crowd control issues. Dit laatste werd opnieuw indringend duidelijk na de ramp in Duisburg tijdens de Love Parade. Voor specialisten geldt dat zij zich richten op één of enkele specifieke risico's, maar autoriteiten en organisatoren van evenementen krijgen te maken met de brede 'range' aan mogelijke risico's. Daarbinnen moeten zij inschattingen maken van risico's en de beschikbare regulerende instrumenten benutten om deze risico's beheersbaar te houden. Respondenten zijn het erover eens dat het evenementenbeleid de kaders moet bevatten: hoe wordt er aangekeken tegen en omgegaan met evenementen? Binnen de kaders moet vervolgens op maat worden gehandeld.

Evenementenbeleid en evenementenvergunningenbeleid

Ook voor evenementen en mogelijke verstoringen van de openbare orde geldt, dat de reguliere bevoegdheden de basis vormen voor het optreden voorafgaand aan, tijdens of na evenementen. Dit geldt voor elk van de driehoekspartners. In aanvulling hierop kunnen gemeenten onder meer eisen stellen aan organisatoren van evenementen, onder meer via het vergunningenbeleid dat onderdeel uitmaakt van het evenementenbeleid. Het evenementenbeleid bestaat uit verschillende onderdelen, waarvan veiligheid er een is. Het evenementenbeleid biedt mogelijkheden om de kans op rellen te beperken. Het evenementenbeleid is van invloed op zowel het type evenement dat plaatsvindt als op de omstandigheden waaronder het evenement plaatsvindt.

Relevante aspecten van het evenementenbeleid zijn onder meer:

- de locatie waar evenementen plaats (mogen) vinden;
- de omvang van evenementen in termen van het aantal toegestane bezoekers;
- specifieke beleids- en tolerantiegrenzen;
- regels met betrekking tot het schenken van alcohol;
- de mate van vrije toegankelijkheid van een evenement;
- eisen die worden gesteld aan het veiligheidsplan van de organisator;
- eisen die worden gesteld aan de beveiliging, inclusief de eventuele toegangscontrole;

- eisen die worden gesteld aan medische voorzieningen;
- de specifieke voorbereiding van de crisisbeheersing voor een evenement.

Het evenementenvergunningenbeleid, maar ook de wijze van risicoanalyse en voorbereiding zijn van belang. Er is los van de specifieke beleidsinformatie van gemeenten en/of veiligheidsregio weinig onderzoeksmateriaal en/of vakliteratuur beschikbaar over evenementen. Beschikbare publicaties gaan in op specifieke onderwerpen zoals het type evenement of een thema als crowd control. In de publicatie *Veilige Evenementen* heeft het COT eerder beschikbare inzichten samengebracht.⁹⁴

Gemeenten vervullen een cruciale regierol in de voorbereiding van evenementen. De grond hiervoor ligt in zowel de juridische taak- en bevoegdheidsverdeling als in het belang van evenementen voor gemeenten zelf. Gemeenten dienen een duidelijk evenementenbeleid te voeren, een structuur in te richten voor het proces van vergunningverlening, het vaststellen van ijkmomenten in het vergunningverleningsproces en het neerzetten van een duidelijke organisatiestructuur. Ook raadzaam is het hanteren van een gestandaardiseerd aanvraagformulier voor vergunningaanvragen en het inbouwen van leermomenten door middel van evaluaties (Theunissen, 2009).

Art. 174 Gemeentewet stelt dat de burgemeester exclusief is belast met het toezicht op openbare samenkomsten en vermakelijkheden, alsmede de voor het publiek openstaande gebouwen, zoals bijvoorbeeld bibliotheken, musea, kerken en discotheken. Dit artikel vormt ook de basis voor de vergunningverlening door de gemeente. De burgemeester kan op grond van deze bevoegdheid ook die bevelen geven, die nodig zijn voor de bescherming van de veiligheid en de gezondheid. Het artikel is dus van toepassing op evenementen in het bijzonder, zoals wijkfeesten, festivals, kermissen, voetbalwedstrijden, maar ook in het algemeen voor winkels en cafés. Binnen de APV creëren de meeste gemeenten nadere regels voor toepassing van 174 Gemeentewet. De VNG heeft een aantal standaard model APV bepalingen uitgevaardigd.⁹⁵ Op grond van deze bepalingen kan de burgemeester een vergunning niet verlenen, of een evenement zelfs stopzetten.

Met de evenementenvergunning die door gemeenten wordt afgegeven, zijn gemeenten op grond van art. 174 Gemeentewet toezichthouders op de organisatie van een evenement (Nibra, 2002). Uitgangspunt is dat geen enkel evenement zonder een door de burgemeester afgegeven vergunning mag plaatsvinden, met uitzondering van de kleinschalige activiteiten waarvoor lokaal alleen een meldingsplicht geldt. In deze evenementenvergunning zijn doorgaans een aantal zaken voorwaarden opgenomen ten aanzien van de bouw, milieu, voorzieningen en veiligheidseisen.

De aanvraag van de vergunning is doorgaans het begin van een proces waarin de gemeente de andere overheidsdiensten betreft en een integrale, zorgvuldige, maar vlotte afweging maakt. In dit traject moet een volledig en objectief advies worden gegeven over de vergunningaanvraag, waarna de burgemeester over de aanvraag beslist (zie onder andere Schaap (2007)). Vervolgens verneemt de organisator of de gemeente akkoord gaat met de vergunningaanvraag. Als dit antwoord positief is, kan een traject in gang worden gezet waarbij de verschillende diensten direct contact hebben met de organisator om de onder hun verantwoordelijkheid en expertise vallende zaken af te stemmen. Gemeenten en de andere hulpdiensten worden geacht beleid en regelgeving te ontwikkelen voor dit doeleinde.

De afgelopen jaren heeft vrijwel iedere organisatie de gevolgen ondervonden van nieuwe regelgeving en aangescherpte handhaving op het gebied van veiligheid.

Kennis over de omgang met evenementen en risico's

Hoewel het belang van een adequaat evenementenbeleid door alle respondenten wordt onderschreven, zien wij in de praktijk grote verschillen in de wijze waarop hiermee wordt omgegaan. Dit verschilt binnen gemeenten, veiligheidsregio's en ook binnen politieregio's.

⁹⁴ Deze inzichten zijn aangescherpt in recente expertmeetings over veilige evenementen. Hierover heeft het COT gepubliceerd in verscheidene vaktijdschriften.

⁹⁵ www.vng.nl

Een eerste aandachtspunt is de aard en scope van het 'evenementenbeleid'. In veel gevallen is dit beperkt tot de wijze waarop met vergunningen wordt omgegaan. Dit is wat Rotterdam het evenementenvergunningenbeleid noemt. Rotterdam kent daarnaast ook het evenementenbeleid, maar dat heeft te maken met het type en het aantal evenementen die de stad wenst. Hierin komen sport, cultuur en city marketing samen. Het evenementenbeleid valt onder de verantwoordelijkheid van het college van B&W. Voor het vergunningenbeleid is de burgemeester verantwoordelijk. Ook Amsterdam kent een specifiek evenementenbureau met een eigen taak en een specifieke veiligheidstaak die is belegd bij het Veiligheidsbureau van de Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland. Niet in alle regio's wordt dit onderscheid gemaakt.

Van belang is niet zozeer de vraag, hoe het is geregeld, maar dat wordt erkend dat beide aspecten niet los van elkaar kunnen worden gezien. Er zijn verschillende belangen en doelen die namelijk samenkomen rond evenementen, hierin dient een juiste balans te worden gevonden.

Verschillende belangen

Evenementen hebben, zoals wij aangaven in het achtergronddeel I, een sociale functie: entertainment, maar soms ook andere achterliggende culturele waarden. Tegelijkertijd is een evenement ook een gebeurtenis die positieve aandacht vestigt op de gemeente waarin een evenement plaats vindt. Vanuit 'city marketing' betekent dit 'reclame' voor de eigen gemeente. Financiële belangen zijn er onder meer voor de organisator en de lokale horeca. Dit zijn legitieme belangen, die echter niet in alle gevallen samengaan: er zit een 'trade off'. Wij merken dat dit in de praktijk veelvuldig terugkomt in vooral de lokale discussies tussen hulpverleners, politie, gemeente en private partijen onderling.

Hoewel respondenten het belang van veilige evenementen onderschrijven, geven zij direct aan dat het thema veiligheid als zodanig slechts één van de relevante aspecten is. Het gaat in de eerste plaats om het feest en dan pas om veiligheid, aldus de meeste respondenten. Dit betekent niet dat er altijd bewust veiligheidsrisico's worden genomen. Ons beeld is wel dat veiligheidsrisico's in veel gevallen worden onderschat. Dit laatste soms vanuit een gebrek aan kennis en expertise en soms ook vanuit de 'wens' of de 'ervaring' dat het toch altijd goed gaat. Er wordt regelmatig getwijfeld aan de proportionaliteit tussen mogelijke maatregelen, en de investering die dit met zich meebrengt, ook in relatie tot het gewenste feestelijk karakter. Daar waar de kosten voor veiligheidsmaatregelen inzichtelijk kunnen worden gemaakt, kan niet worden aangetoond wat het rendement daarvan is.

Bewuster dan in het verleden wordt er in enkele regio's nu gekeken naar de afweging tussen city marketing en veiligheid. Steeds vaker wordt veiligheid belangrijker gevonden. Niet alles "moet maar kunnen" ten aanzien van evenementen. Er worden vaker daadwerkelijk grenzen getrokken ten aanzien van de inhoud en organisatie van evenementen. Ook op dit punt zijn er echter grote verschillen op regionaal en met name lokaal niveau te observeren. De afweging is in veel gevallen te afhankelijk van inschattingen van bestuurders en professionals zonder specifieke kennis en expertise op het gebied van evenementen. Hierbij komt de begrijpelijke 'lokale' druk rond vaak terugkerende evenementen, die zorgen voor veel inkomsten en plezier. De druk op bestuurders om een dergelijk feest toch vooral mogelijk te maken en risico's "niet te overdrijven", is soms groot.

Kwaliteit vs kwantiteit

Een veel teruggehoord spanningsveld is het spanningsveld tussen kwantiteit (het aantal evenementen) en de kwaliteit van evenementen. Dit komt onder meer terug in de mate waarin betrokken functionarissen worden belast. Een voorbeeld hiervan is de beschikbare politiecapaciteit; functionarissen in meerdere regio's geven aan dat de zomerperiode dusdanig druk belast is qua aantallen grote evenementen, dat dit een grote wissel trekt op de politiecapaciteit. Dit brengt het risico van vermoeidheid en een verlies aan scherpte en alertheid met zich mee. Een vergelijkbare constatering is eerder gedaan in de evaluatie van de strandrellen in Hoek van Holland ten opzichte van het grote aantal evenementen in Rotterdam. In het evenementenbeleid van Rotterdam is aangegeven dat de kwaliteit van de voorbereiding en uitvoering belangrijker is dan de kwantiteit (het aantal evenementen). Hier zit een spanningsveld. Ook in andere regio's geven respondenten aan dat kwantiteit het wint van kwaliteit. Echter, zij vinden het moeilijk om dit bestuurlijk op een passende wijze voor het voetlicht te brengen.

"Om te kunnen handhaven moet je evenementen begrenzen. Als politie heb je een bepaalde capaciteit om aan evenementen te besteden. De laatste jaren nemen de uren op evenementen steeds meer toe. Hier is een trend in te zien. Als politie ben je steeds meer bezig met evenementen en minder met andere dingen. Dit is maatschappelijk niet acceptabel."

Het beïnvloeden van de kwantiteit en kwaliteit is deels een lokale en deels een regionale opgave. Dit heeft direct te maken met de visie op evenementen en de kaders van het evenementenbeleid.

Veel ontwikkelingen in de omgang met de voorbereiding van evenementen

Tijdens het onderzoek wezen respondenten ons op het feit dat er meer onderzoeken en projecten lopen op het gebied van evenementen. Zelfs zodanig, dat er soms sprake was van 'evenementenmoehed'. De gebeurtenissen in Hoek van Holland hebben in nagenoeg alle regio's geleid tot het tegen het licht houden van het eigen evenementenbeleid. In de regio's waar hier nog geen sprake van was, wordt nu een evenementenbeleid vormgegeven. Dit gebeurt echter veelal op hoofdlijnen. Ook is dit soms belegd bij functionarissen met een beperkte evenementenervaring. Evenementenbeleid is in de meeste gevallen een lokale aangelegenheid. Wel zijn er vaak regionale afspraken over onder meer het werken met een evenementenkalender, omdat dit gevolgen heeft voor de beschikbare politiecapaciteit. Hierbij zijn er in meerdere regio's klachten van kleinere gemeenten die van mening zijn dat grotere gemeenten met 'hun' evenementen veel politiecapaciteit wegtrekken uit de regio.

"Er wordt in de regio inmiddels gewerkt met een evenementenkalender. Dat is positief, want daarmee krijgen zowel gemeenten als de politie zicht op geplande evenementen. Echter, het zou mijns inziens wel goed zijn de evenementenkalender in het Regionaal College te bespreken. Zeker in het licht van de beschikbare politiecapaciteit en de verdeling daarvan. We merken dat op regionaal niveau weinig afstemming plaatsvindt. Het eigen, lokale evenementenbeleid wordt door bestuurders het meest belangrijk gevonden. Als je dan twaalf gemeenten hebt, met op gezette tijd elk hun eigen evenementen, dan wordt het voor de politie wel eens lastig."

Veel interesse voor Rotterdam

In veel regio's wordt met belangstelling gekeken naar de ontwikkelingen in Rotterdam als het gaat om evenementenbeleid en evenementenvergunningenbeleid. Tegelijkertijd realiseren regio's zich dat het aantal grote evenementen in Rotterdam niet vergelijkbaar is met de meeste andere gemeenten. Waar vooral interesse voor bestaat, is de wijze waarop met onderwerpen als handhaving, veiligheidseisen en multidisciplinaire risico-analyse wordt omgegaan. Andere regio's werken ook al langere tijd met risicoclassificaties van evenementen.⁹⁶

Ontwikkelingen in Rotterdam na bevrijdingsfestival en strandrellen Hoek van Holland⁹⁷

Na de strandrellen in Hoek van Holland heeft de gemeente Rotterdam het bestaande evenementenbeleid aangepast. Voor een belangrijk deel geldt dat bestaand beleid bij elkaar is gebracht. Hier was de gemeente al mee bezig voor de strandrellen. Na de strandrellen heeft de gemeente onder meer de volgende stappen gezet:

- Kwaliteit, belevingswaarde en onderscheidende identiteit van de evenementen vormen de uitgangspunten van het nieuwe Rotterdamse evenementenbeleid, zo geeft de gemeente aan. Niet het aantal evenementen, maar de kwaliteit ervan is leidend. In 2010 zullen in totaal 46 grote evenementen plaatsvinden. Dit zijn er dertien minder dan in 2009. De inhoudelijke beoordeling ligt niet bij de gemeente maar bij de organisaties Rotterdam Festivals en Rotterdam Topsport.
- De gemeente Rotterdam maakt per evenement samen met politie en hulpdiensten een integrale risico-analyse. Op basis hiervan worden evenementen ingedeeld naar categorieën om te bepalen welke inzet van organisator, gemeente, politie en hulpdiensten noodzakelijk is.
- Vergunningen worden minimaal zes weken voorafgaand aan het evenement verleend. Het niet naleven van vergunningsvoorwaarden wordt voortaan gesanctioneerd.
- Grootschalige dance-evenementen moeten plaatsvinden op een afgesloten feestterrein, worden bezoekers uitgebreid gecontroleerd en moet de kaartverkoop vooraf plaatsvinden. Ook dient het terrein voldoende verlicht te zijn en mag uitsluitend zwakalcoholische drank worden verkocht. Deze evenementen moeten uiterlijk om 23.00 uur eindigen.
- Diepgaande risico-analyse na classificatie als basis voor onder meer de veiligheidsmaatregelen

⁹⁶ Er loopt een landelijk project waarin de verschillende processtappen van het evenementen-vergunningenbeleid multidisciplinair worden uitgewerkt.

⁹⁷ Brief aan de gemeenteraad van 2 februari 2010 over Evenementenbeleid en Evenementenvergunningenbeleid.

- Een integrale schouw voorafgaand aan het evenement

Rotterdam onderscheidt vier categorieën evenementen:

- Nulvariant: evenementen waarvoor alleen een kennisgeving nodig is
- A-evenementen: laag risico
- B-evenementen: verhoogd risico en/of beperkte (verkeers)impact op de stad
- C-evenementen: hoog risico en/of grote (verkeers) impact op de stad

De classificatie van evenementen volgt uit een zogenoemde veiligheidsscan. De veiligheidsscan wordt uitgevoerd door gemeente, politie en veiligheidsregio. De scan is gebaseerd op drie profielen: activiteitenprofiel, publieksprofiel en ruimteprofiel. Vergunningen voor B en C-evenementen worden besproken in de driehoek en in de Bestuurlijk Justitieel Overleggen in de politiedistricten.

Steeds vaker Risk based

In verschillende regio's zien we een ontwikkeling naar een meer 'risk based' evenementen organisatie. Op basis van een goed inzicht in de risico's worden maatregelen voorgesteld. De wijze waarop een risico-analyse wordt uitgevoerd, verschilt. Het is noodzakelijk om een dynamische risico-analyse te hanteren, die kan worden aangepast op basis van additionele informatie. Dat betekent ook dat tot het laatste moment de vergunningsvoorwaarden en de inzet door politie en beveiligers aangepast moeten kunnen worden; dit alles echter binnen de grenzen van het mogelijke en redelijke. De meest gehanteerde indicatoren voor het inschatten van risico's zijn: het aantal verwachte bezoekers, de historie voor wat betreft incidenten, vervoersimpact en de bereikbaarheid voor hulpdiensten (zie ook specifieke uitwerking risico's van groepsgeweld).

Vorbereiding beperkt multidisciplinair

Het evenementenbeleid in regio's is vooral een zaak van de gemeente en de politie. Andere organisaties zoals de brandweer, GHOR en andere gemeentelijke diensten worden/ tonen zich in verschillende mate betrokken. Het evenementenbeleid is niet in alle regio's even multidisciplinair. Daadwerkelijke multidisciplinaire samenwerking vindt nog te weinig plaats. Meerdere instanties worden betrokken, maar geven een eigen advies. Hierbij gaat het om verschillende insteken: financieel/commercieel, veiligheid (fysiek en sociaal), mobiliteit, leefbaarheid/reinheid en gezondheid.

Verantwoordelijkheid & betrokkenheid: bestuur

De bestuurder – in casu de burgemeester of het college van Burgemeester & wethouders met specifieke een wethouder evenementen – is direct van invloed op de wijze waarop met risico's wordt omgegaan. Het al dan niet accepteren van risico's is een bestuurlijk besluit. In veel gevallen is dit een zogenoemde 'non-decision': geen expliciet besluit maar meer het ontbreken van een besluit waarmee wordt besloten tot de status quo. De betrokkenheid van de burgemeester is veelal beperkt tot grote evenementen en dit geldt in relatieve zin (in kleine gemeenten zijn andere evenementen 'groot' dan in grote gemeenten). Soms is de bestuurder nauw betrokken, maar wij hebben meerdere voorbeelden gezien waarin de burgemeester in het geheel niet betrokken was. Illustratief voor ons is de observatie dat in een aantal gemeenten het daadwerkelijk ondertekenen van de vergunning niet door de burgemeester zelf wordt gedaan, maar namens hem. Dit straalt geen bestuurlijke betrokkenheid uit voor een taak die wel onder de verantwoordelijkheid van de burgemeester gebeurt.

"Hoek van Holland heeft veel losgemaakt. Dat is merkbaar bij het bestuur. Dat reageert hierop en wil risico's uitsluiten. Echter, wegens bezuinigingen is de politie/ME capaciteit ook schaars. Dat wordt wel eens vergeten".

De rol van de driehoek verschilt

In de meeste regio's geldt dat enkele grootschalige of bijzondere evenementen worden besproken in de gezagsdriehoek van burgemeester, OM en politie. Voor andere evenementen geldt dat overleg zich buiten de driehoek afspeelt, tenzij er een specifieke dreiging geldt. Een belangrijk onderwerp voor de driehoek is het vaststellen van de beleids- en tolerantiegrenzen die gelden bij het evenement of de grootschalige gebeurtenis. In veel gevallen zijn er generieke beleids- en tolerantiegrenzen die op enig moment zijn vastgesteld en die gelden voor alle gelegenheden. Alleen

specifieke omstandigheden van een grootschalige gebeurtenis of evenement kunnen een aanvulling/aanscherping vereisen.

Versnipperde kennis en ervaring en weinig houvast

Er bestaat al veel ervaring met het organiseren van kleine en grootschalige evenementen. Er zijn dan ook veel 'good practices', zowel bij overheden als bij private partijen. Deze kennis en informatie is echter lang niet bij alle relevante functionarissen bekend. Zeker niet iedere gemeente en alle politieonderdelen beschikken over voldoende kennis om een volwaardige rol te spelen voor, tijdens en na evenementen. In sommige regio's is sprake van een professioneel team dat zich bezig houdt met evenementen en daar ook ruime ervaring mee heeft, of mee opdoet. In andere gemeenten is er nog maar in beperkte mate sprake van eenduidige kennis en ervaring. Dit brengt problemen met zich mee, ook in de relatie tot de organisatoren en beveiligers. Het is vaak onduidelijk op basis van welke kennis en expertise tot inschattingen en adviezen wordt gekomen. Dit geldt ook voor aspecten van crowd control. Crowd control is mede van invloed op de bewegingen van massa's en daarmee ook op het beperken of (ongewild) vergroten van risico's.

Beperkt verbinden van regionale en lokale ervaring en expertise

Er zijn in nagenoeg alle regio's regionale afspraken over evenementen. Tegelijkertijd is de advisering aan de burgemeester in veel gevallen een lokale aangelegenheid. Wij constateren dat regionaal beschikbare expertise en ervaring vaak niet wordt benut bij deze lokale advisering. Dit gebeurt wel bij grote evenementen of mega-evenementen (groter dan 50.000 bezoekers), maar daarbij gaat het om een klein deel van het totaal aantal evenementen. In veel gevallen gaat het om evenementen die al enige jaren lokaal worden georganiseerd. De vergunningverlening vindt lokaal plaats waarbij de desbetreffende ambtenaar veelal afstemt met zijn of haar lokale collega bij de politie. In veel regio's wordt nagedacht over de wijze waarop de regionale expertise beter kan worden benut, onder meer door dit als onderwerp onder te brengen in het veiligheidsbureau van de Veiligheidsregio. Binnen de politie verschilt de rol van Bureau CCB sterk per regio. Rotterdam heeft expliciet een Evenementencommissaris benoemd. In andere regio's is er in veel gevallen een commissaris die regelmatig wordt betrokken bij evenementen en dit 'in portefeuille' heeft.

Ook het evenementenbeleid – voor zover aanwezig – is een lokale aangelegenheid, al dan niet binnen regionaal opgestelde kaders of adviezen. Wel is er vaak een evenementenkalender op regionaal niveau, maar dit is in veel gevallen vooral een middel om afspraken te maken over de inzet van politiecapaciteit. De regionaal beschikbare ervaring - als het gaat om het treffen van maatregelen, het maken van afspraken met organisatoren en beveiligers en het voorbereiden van plannen - is beperkt en is vaak alleen aanwezig bij de hulpdiensten. De advisering is onzer inziens te persoonsafhankelijk. Meerdere respondenten gaven aan dat zij vooral zelf stap voor stap werken aan de professionalisering van het omgaan met incidenten, maar dat deze benadering kwetsbaar is, omdat zij merken dat de aanpak ook in sterke mate van hen zelf afhankelijk wordt gemaakt.

Bovenstaande observaties gelden ten aanzien van de algemene voorbereiding van en omgang met evenementen en risico's, maar doen des te meer hun intrede ten aanzien van het specifieke risico op groepsgeweld. Juist in het licht van dit risico is bijvoorbeeld het samenbrengen van regionale ervaring en expertise met lokale (wijk)kennis belangrijk. Dit geldt onder andere voor kennis van de infrastructuur, kennis van het gedrag van het lokale publiek tijdens evenementen en kennis van eventuele lokale/bovenlokale conflicten. Zeker ten aanzien van de politie geldt dat de wijkbetrokkenheid van belang is, ook met het oog op gelegenheidsverstoorders. Dit laatste mede in het licht van de eerdere constatering dat in een aantal gevallen juist lokale, overlastgevend probleemjeugd uit de wijk zich tevens misdraagt op een evenement. De wijkkennis en de kennis van specifiek de desbetreffende jongere(n) is een belangrijke toegevoegde waarde in het voorkomen en eventueel deëscaleren van incidenten. Ook de kennis van het gebied (inclusief lokale vetes) is belangrijk. Deze kennis is belangrijk in de voorbereiding en tijdens het evenement. Dit betekent echter niet dat functionarissen op wijkniveau ook de rol van Operationeel Commandant (OC) of Algemeen Commandant (AC) moeten vervullen. Een wenselijker inzet wordt gezien in de rol van spotter, surveillant in de omgeving, of als adviseur van de AC.

Er liggen vooral kansen in het maken van regionale afspraken over uitgangspunten, minimum veiligheidseisen en de uit te voeren risico-analyse.

Scherpte en alertheid

Een van de hoofdpunten in de evaluatie van de strandrellen was de conclusie dat er onvoldoende scherpheid en alertheid zat in nagenoeg alle fasen van het evenement en van de aanpak. Dit is ook het punt dat in veel regio's is 'aangekomen'. Politiefunctionarissen - maar ook gemeenten en veiligheidsregio's - herkennen dit punt. Ook zij geven aan dat dit niet zozeer geldt voor die paar 'heel grote' - en terugkerende - evenementen die ook qua voorbereiding stevig zijn opgeschaald. Het geldt vooral ten aanzien van al die 'andere' evenementen.

"Ik hoor soms van collega's dat zij het draaiboek voor het evenement niet eens meer hebben gelezen. Het is toch elk jaar hetzelfde en er gebeurt toch niets".

Kennis toepassen: de vergunning als instrument

De vergunningverlening is een belangrijk instrument in het omgaan met risico's. De vergunning en vooral de hieraan gekoppelde vergunningsvoorwaarden zijn mede bepalend voor de aard en omvang van het evenementen en vooral ook voor de specifieke omstandigheden van het evenement. De wet gaat ervan uit dat evenementen kunnen plaatsvinden tenzij er zwaarwegende argumenten zijn die passen bij de specifiek geformuleerde afwijzingsgronden.

Drempel voor het niet verlenen vergunning

De burgemeester kan weigeren een vergunning te verlenen, maar in de praktijk blijkt de drempel tot het niet afgeven van een vergunning hoog. Bestuurders zijn terughoudend, zeker in die situaties waarin er wel sprake is van een verhoogd risico is, maar geen specifieke dreiging. De lijn is vooral om adequate beheersmaatregelen te (laten) treffen om het risico of de mogelijke impact hiervan te beperken. Dit betekent niet er nooit een vergunning wordt geweigerd. Er zijn de afgelopen jaren meerdere feesten en evenementen op het laatste moment verboden, dan wel is er geen vergunning verleend. Zie ook het overzicht in hoofdstuk 4. In veel gevallen betrof het de mogelijkheid van ongeregelde horeca dan wel een verhoogd risico gecombineerd met een te beperkte beschikbare politiecapaciteit. Het beeld bij respondenten is dat sinds de strandrellen evenementen eerder worden verboden/niet worden vergund uit angst voor Hoek van Holland 'taferelen'. Hierbij lijkt vooral de les 'er moet voldoende politiecapaciteit zijn om in te grijpen waar nodig' een rol te spelen.

Twijfels bij afdwingbaarheid vergunningsvoorwaarden

Een belangrijk aandachtspunt dat door enkele respondenten is benoemd, betreft de legitimiteit achter de vergunningsvoorwaarden. Deze voorwaarden zijn vaak talrijk, maar de vraag is in hoeverre deze voorwaarden kunnen worden afgedwongen en op basis waarvan. Juist vanuit het uitgangspunt dat de wet specifieke afwijzingsgronden kent, is het de vraag in hoeverre deze algemene gronden kunnen worden gebruikt voor heel specifieke voorwaarden. Dit vergt dat de specifieke voorwaarden direct kunnen worden gerelateerd aan die gronden. In de praktijk wordt na vergunningverlening zelden gehandhaafd op die voorwaarden. Het intrekken van de vergunning komt dan ook zelden voor. Als dit voorkomt dan is het in reactie op directe dreiging, maar niet op het overtreden van enkele voorwaarden.

'Vergunde evenementen' versus feesten/gevent op basis van exploitatievergunning

Er zit een verschil tussen een evenementenvergunning en een (al dan niet doorlopende) exploitatievergunning voor horecagelegenheden. In de praktijk stelt dit de politie en gemeenten voor belangrijke uitdagingen. In tegenstelling tot vergunde evenementen bestaat er geen zekerheid dat 'feesten' of andere grootschalige evenementen vooraf worden doorgegeven aan de politie. De risico's die zich voordoen bij vergunde evenementen gelden ook ten aanzien van indoor feesten en evenementen. Uit het hoofdstuk over aard en omvang van het fenomeen blijkt dat er verscheidene voorbeelden zijn van uit de hand gelopen incidenten tijdens indoor dancefeesten, maar ook andere type evenementen, variërend van een schoolfeest tot een zaalvoetbaltoernooi voor voetbalsporters.

Onze constatering is dat de aard en omvang van het fenomeen maken dat de risico's niet beperkt zijn tot vergunningsplichtige evenementen. Echter, in de praktijk betekent dit wel dat ook het stellen van veiligheidseisen of het voorbereiden van bijvoorbeeld de politie-inzet ook op een andere manier verloopt dan bij gemelde, vergunningsplichtige evenementen. Wanneer de politie niet weet wat voor type feest er wordt gehouden in een grote venue, dan kan zij ook niet zorgen voor meer aanwezige capaciteit in de directe nabijheid op piek-/risicomomenten. De organisatie moet zich houden aan de veiligheidseisen die zijn gesteld in de exploitatievergunning (zoals geen glas mee naar buiten laten nemen door bezoekers), maar kan geen/beperkt aanvullende eisen stellen. Het beïnvloedingsmoment zit dan ook het traject voor het afgeven van de exploitatievergunning. Tussentijds strengere eisen stellen blijkt lastig.

'Een groot feest in een grote venue hoeft aan minder veiligheidseisen te voldoen, dan een aanzienlijk kleinschaliger feest in de openbare ruimte'

Evenementen bezien in samenhang

In sommige gevallen worden evenementen teveel beoordeeld op basis van de kenmerken van dat ene specifieke evenement. Juist ook gelet op het specifieke risico van groepsgeweld, is het van belang om te kijken naar het evenement in een breder perspectief: de situatie in de wijde omgeving voor, tijdens en direct na het evenement. In de praktijk gebeurt dit ook. Een voorbeeld hiervan is het specifieke aandachtspunten van het samenvallen van evenementen. Wanneer evenementen samenvallen, kan er een verhoogd risico ontstaan, mede vanwege de op dat moment schaarse politiecapaciteit.

Zo gaf Eindhoven in 2010 uit openbare orde overwegingen geen toestemming voor een deel van een evenement dat plaatsvond tijdens de WK finale van het Nederlands elftal.⁹⁸ De burgemeester van Nijmegen verbood een voetbalwedstrijd (NEC – FC Utrecht), omdat deze samenviel met de Vierdaagse.⁹⁹ Ook het samenvallen van grote concerten en voetbalrisicowedstrijden betreft een bekend aandachtspunt.

In sommige gevallen bestaat een daadwerkelijke vrees voor rellen. Een voorbeeld hiervan is het samenvallen van twee evenementen met een verschillende doelgroep op oudejaarsnacht 2006/2007.¹⁰⁰ De burgemeester verbood het evenement uit vrees voor openbare orde verstoringen. Beide evenementen trokken een ander publiek, dat mogelijk onderling tot botsing zou kunnen komen, zo gaf de politie aan: personen met rechts-radicalen achtergrond enerzijds en anderzijds mensen van Turkse, Noord-Afrikaanse en Antilliaanse afkomst.¹⁰¹

7.2.2 Omgaan met specifiek risico grootschalige ordeverstoringen

Spanningsveld tussen gepercipieerde risico's en werkelijke risico's

"Het rapport van Hoek van Holland heeft veel geholpen, maar heeft ook pijn gedaan. Door Hoek van Holland valt er nu veel meer te regelen, je hoeft alleen maar te verwijzen naar wat daar gebeurd is en je krijgt iets voor elkaar."

Er is bestuurlijke aandacht voor evenementen en mogelijke grootschalige ordeverstoringen. Politiekorpsen in het hele land hebben te maken met een toegenomen aantal vragen en adviesverzoeken gericht op het al dan niet bestaan van een hoger risico of dreiging voor een specifiek evenement. Het lastige is echter dat het vooral voor de RID niet zo werkt dat een burgemeester kan vragen naar het risico van hooligans op een bepaald evenement. Indien er een gerichte dreiging aanwezig is, dan wordt de burgemeester door de politie geïnformeerd en geadviseerd. Het beeld dat soms bestaat dat de RID ook gericht zoekt naar mogelijke risico's en dreigingen rond evenementen, klopt niet (zie paragraaf over intelligence). Tegelijkertijd geldt dat het regelmatig voorkomt dat negatieve politieadviezen over evenementen bestuurlijk niet worden overgenomen. Ook organisatoren merken dat er veel vaker dan voorheen expliciet wordt gesproken

⁹⁸ <http://www.eindhoven.nl/artikelen/Finale-WK-Voetbal-2010-Eindhoven-en-Fiesta-del-Sol.htm>

⁹⁹ http://www.voetbalprimeur.nl/site/nieuws/108814/Burgemeester_Nijmegen_verbiedt_NEC_FC_Utrecht.html

¹⁰⁰ http://partyflock.nl/topic/918827:SE7EN_SINS_Mecc_Maastricht_Definitief_Afgelast.html

¹⁰¹ <http://partyflock.nl/news/7607/comments.html>

over mogelijke ordeverstoringen, waarbij met name aandacht wordt gevraagd voor de mogelijkheid dat 'hooligans' op het evenement afkomen.

Het komt regelmatig voor dat één van de adviserende diensten negatief adviseert over een evenement. In het licht van het onderzochte fenomeen, is in het bijzonder het politieadvies van belang. Niet altijd wordt een negatief advies van de politie omtrent het wel of niet laten doorgaan van een evenement opgevolgd. Het belang van een evenement wordt verschillende keren door gemeente anders ingeschat. Dit is op zichzelf niet erg, mits hierover op professionele wijze van gedachten wordt gewisseld en de kwaliteit van de besluitvorming adequaat is. Op dit moment is de verhouding tussen bestuur en politie als het gaat om evenementen regelmatig 'gespannen'. Te vaak verschillen politiefunctionarissen en burgemeester van mening over het prioriteren van belangen. In veel gevallen is er wederzijds onbegrip.

"Een negatief advies van een van je diensten moet je altijd serieus nemen. Een negatief politieadvies betekent tegelijkertijd niet, dat het evenement geen doorgang kan vinden. Het betekent wel dat je met elkaar om tafel moet. Waarom geeft de dienst een negatief advies? Wat zijn hun beweegredenen, welke argumentaties hebben ze om het advies te staven? Dat moet uitgezocht worden en tijdig helder worden. Vervolgens kan gezamenlijk naar alternatieven gezocht worden. De inzet moet namelijk altijd een gezamenlijk en gedragen besluit zijn, waar iedereen zich in kan vinden."

Enkele respondenten wijzen erop dat de politie inmiddels dusdanig streng adviseert dat voor kleine en lage risico evenementen – in de beleving van respondenten – ook daadwerkelijke eisen worden gesteld.

"Wanneer er nu vergunningen worden aangevraagd voor evenementen worden er allerlei eisen gesteld aan het evenement die eerst niet gesteld werden. Er wordt niet meer helder nagedacht. Als de politie iets zegt dan moet je daar in mee gaan. De politie is nu extreem in de adviezen die ze geven aan de gemeente. Als burgemeester ben je niet verplicht mee te gaan in de adviezen, maar geen enkele burgemeester haalt het nu in zijn hoofd om een advies van de politie in de wind te slaan."

Dit kan ook een averechts effect hebben:

"De buitengemeenten willen zich niet altijd houden aan de adviezen van de politie. Ze hebben een sterke eigen wil. Maatregelen brengen ook kosten mee voor de organisatie. Sommige gemeenten vragen geen advies meer aan om niet met extra maatregelen te maken te krijgen. Kleine gemeenten hebben ook de neiging om af te wijken van de adviezen die er liggen, omdat ze deze te ver vinden gaan. Gemeenten hebben liever geen advies, dan een advies naast zich neer te moeten leggen."

Evenementen en specifieke risicofactoren in het licht van groepsgeweld

Op basis van de eerdere hoofdstukken en de input vanuit de respondenten, worden specifieke risicofactoren zichtbaar als het gaat om groepsgeweld. Bij de voorbereiding van evenementen kunnen deze risico's worden beïnvloed. Risicofactoren zijn onder meer:

- de aanwezigheid van rivaliserende groepen;
- de aanwezigheid van notoire ordeverstoorders, inclusief leiders en regisseurs;
- een agressieve sfeer;
- overmatig middelengebruik;
- slepende lokale spanningen;
- de aanwezigheid van potentiële 'vijanden' (zoals een 'verkeerde' DJ).

Andere voorbeelden van risicofactoren zijn:

- falende intelligence;
- het onderschatten van een dreiging;
- verkeerde bejegening die escalerend in plaats van deëscalerend werkt;
- Onvoldoende politiecapaciteit voorhanden hebben om op te treden;
- falend toegangsbeleid waardoor ordeverstoorders binnen kunnen komen;
- het niet handhaven/ regelstellend optreden/ toestaan van normoverschrijdend gedrag;
- het laten groeien van een risicovolle groep;
- een infrastructuur op de evenementenlocatie die gelegenheid biedt om te rellen (anonimiteit).

Verschillen in mate van samenwerking publieke en private organisaties

Een goede samenwerking tussen hulpdiensten, gemeente, organisator, beveiliging en de medische post is belangrijk. Dit moet tot uiting komen in gezamenlijke risico-analyses en in een gezamenlijke voorbereiding op tal van aspecten, ieder vanuit de eigen verantwoordelijkheid. Eerder constateerden we dat het daadwerkelijk multidisciplinair werken tegenvalt in de praktijk. Ditzelfde geldt voor de samenwerking met private partijen.

In veel gevallen voert de politie een dreigingsanalyse uit, die vertrouwelijk is en blijft voor de andere partners. De meeste respondenten vinden dat de politie meer open met dergelijke inschattingen om kan gaan. "Waar heeft de politie naar gekeken en wat komt hier op hoofdlijnen uit?" Eén van de constatering is ook dat de kennis en expertise van organisatoren en beveiligers te beperkt worden benut. Zeker bij grote evenementen is de samenwerking intensief, in het bijzonder tussen politie en organisator. Echter, het is geen standaard werkwijze om bij het inschatten van risico's en dreiging gebruik te maken van de kennis onder private partijen. Dit geldt ook voor het betrekken van bijvoorbeeld de voetbalclubs bij het nadenken over risico's rond mogelijke hooligans.

Er bestaat een dubbel beeld als het gaat om hoe autoriteiten aankijken tegen beveiligingsbedrijven. Enerzijds constateren respondenten dat er een wildgroei is aan beveiligingsbedrijven en er zijn vele voorbeelden van slechte ervaringen tijdens evenementen. Anderzijds geldt voor een deel van de sector dat er jaren ervaring is met het op adequate wijze deëscalieren van incidenten, ook als het gaat om groepen notoire ordeverstoorers. De uitdaging is om de juiste beveiliging bij het juiste evenement te krijgen.

Ik merk soms dat collega's bij de politie neerkijken op particuliere beveiligers. Dat terwijl zij vele malen meer ervaring hebben met het omgaan met mensenmassa's bij evenementen dan die specifieke collega's"

Ook in de relatie met organisatoren gelden enkele terugkerende vooroordelen. Er wordt met enige argwaan gekeken naar een organisator die ook commerciële belangen heeft. Tegelijkertijd, zo geven respondenten aan, is het zeker ook voor een organisator van groot belang dat een evenement soepel en vooral ook veilig verloopt. Er zijn goede ervaringen met professionele organisatoren. Andere respondenten hebben slechte ervaringen met organisatoren, maar dit is voor een belangrijk deel afhankelijk van personen.

"Als gemeente realiseerden wij ons dat het belangrijk was dat een organisator wist wat wij van hen verwachten. Nieuwe organisatoren werden het eerste jaar door ons ook heel direct begeleid en geholpen. Soms had je organisatoren die werkelijk geen flauw idee hadden hoe je een risico-analyse uitvoert of hoe je scenario's opstelt."

Bij terugkerende evenementen is het voordeel dat de samenwerking kan groeien. Dit kan bij eenmalige incidenten niet.

"Samen met de organisatoren, de beveiliging, de politie en de gemeente werken we na al die jaren als een goed team dat op elkaar is ingespeeld. We gaan allemaal voor een leuk en veilig evenement. Dat is toch anders dan bij een eenmalig evenement of bij een 'nieuwe' organisator."

Tegelijkertijd is het niet altijd mogelijk om de beveiliging die ook 'goed bevalt' te behouden.

"Soms komen de kosten onder druk te staan. Dan kiest de organisator voor een 'goedkopere' beveiliging. Dit terwijl dit zeker niet betekent dat het ook de voor dat evenement beste passende beveiliging betekent."

Een terugkerend punt van discussie als het gaat om veiligheid, zeker ook in het licht van het onderzochte fenomeen, is de discussie over het aantal benodigde beveiligers. Een van de handvatten voor het bepalen van benodigde maatregelen bij evenementen, is het rekenen met 'normen' voor onder meer het aantal in te zetten beveiligers, handhavers en soms politiemensen. Dergelijke normen lijken te vaak uitsluitend gericht te zijn op het aantal te verwachte bezoekers (bijvoorbeeld 1 beveiligers op 250 bezoekers of 1 op 100 bezoekers). Hiermee wordt voorbijgegaan

aan het feit dat het uitmaakt welke type evenement het is en wat de verwachte taken van deze functionarissen zijn. Ervaren beveiligers hanteren eigen ervaringsnormen als het gaat om verschillende taken, zoals bijvoorbeeld de gewenste afhandelingscapaciteit en-snelheid voor toegangscontrole en visitatie) Respondenten van zowel de politie als de beveiliging zijn kritisch over de gehanteerde normen.

"Het slaat door. Wij moesten laatst bij een barbecue verplicht 150 beveiligers inzetten van de gemeente."

"Gemeenten komen soms met eisen waar je van schrikt. En het erge is dat ze niet willen of kunnen uitleggen waar deze eisen vandaan komen. Informatie over risico's of ingeschatte dreiging wordt dikwijls niet gedeeld. Het blijft bij het mededelen van de benodigde maatregelen/capaciteit."

Wij delen de kritiek van respondenten. Ons inziens zijn de kenmerken van het evenement bepalend voor niet alleen het aantal beveiligers maar ook het type beveiligers. De functionaliteit is van belang.

Bij grootschalige evenementen is het niet ongewoon dat er meerdere beveiligingsbedrijven samen op en rond het evenement werken. Bij één van de onderzochte evenementen waren er meer dan tien beveiligingsbedrijven betrokken. Het is zaak om de beveiligers nauw te betrekken, zeker wanneer het om meerdere bedrijven gaat.

"Als organisator bezoeken wij alle deelnemende beveiligingsbedrijven om uit te leggen wat wij willen en vooral welke bejegening wij willen. Wij gaan ervan uit dat al die bedrijven handelen in de geest van wat wij willen uitstralen naar ons publiek."

De samenwerking moet ook zichtbaar zijn in de gerealiseerde aansluiting tussen het door de beveiliging gemaakte veiligheidsplan en het draaiboek/plan van de autoriteiten. Deze aansluiting is niet altijd goed (zie verder).

Wat ook voorkomt is dat 'oud hooligans' worden ingezet tijdens een evenement waar een hoge risico of een dreiging geldt vanuit harde kern supporters. Dit om de jonge harde kern of andere bekenden aan te kunnen spreken en af te schrikken. Uit de expertmeetings blijkt dat dit soms een wijze is die het gewenste effect sorteert: de jonge harde kern houdt zich rustig.

Programmering belangrijk

De verschillende activiteiten van betrokken partijen zijn direct van invloed op het risico en daarmee ook op de benodigde beheersmaatregelen. Een voorbeeld hiervan is de programmering waarmee een organisator werkt. De programmering is in belangrijke mate bepalend voor de aantrekkingskracht van een evenement. Dit geldt generiek, maar ook specifiek voor groepen notoire ordeverstoorders, en eveneens voor zowel veiligheidsaspecten (een te grote publiekstrekker kan zorgen voor een te groot aantal mensen of te grote stromen bezoekers) als voor de veiligheid zelf (een bepaalde act kan een specifieke groep notoire ordeverstoorders aantrekken). Een voorbeeld is het optreden van een Amsterdamse act in Rotterdam, die direct voor een verhoogd risico zorgde.

Vorbereiding van het incident- en crisismanagement

Tijdens de voorbereiding van een evenement moet worden vastgesteld welke organisatievorm nodig is voor het afhandelen van incidenten en/of crises. Meerdere respondenten geven aan dat na enkele slechte ervaringen, zij nu werken met een 'opgeschaalde' crisisorganisatie, inclusief een beleidsteam en een Operationeel Team (zie de toelichting in het achtergrondhoofdstuk 3). Andere respondenten geven aan dat vooral de projectorganisatie die voor de voorbereiding wordt gebruikt, ook op de dag of dagen van het evenement operationeel is. Voor het onderzochte fenomeen is vooral de wijze van organiseren van de politie belangrijk. De grote evenementen of de evenementen met een landelijke uitstraling worden voorzien van een SGBO. Rotterdam kent een tussenvariant in de vorm van een Districtelijk SGBO. Andere regio's kennen dit niet.

Scenario's in draaiboeken

In de voorbereidingen wordt gewerkt met scenario's die worden benut in draaiboeken. In veel gevallen is er een politiedraaiboek waarin ook de belangrijkste activiteiten van andere partners zijn

beschreven. Soms zijn er multidisciplinaire draaiboeken. De scenario's zijn deels 'standaard'. Het daadwerkelijk doorspreken van de scenario's en de werkelijke implicaties vindt zelden plaats. De kwaliteit van de scenario's laat te wensen over, zeker omdat de scenario's vaak op hoofdlijnen zijn uitgewerkt. Een terugkerend scenario is een massale vechtpartij. De beveiligingsbedrijven maken een zogenoemd veiligheidsplan. De kwaliteit van de veiligheidsplannen en van de draaiboeken verschilt onderling sterk. Respondenten geven aan dat de plannen wel worden uitgewisseld en ook worden besproken, maar er wordt niet intensief gezamenlijk gesproken over hoe te handelen in verschillende risicovolle situaties.

Veel respondenten gaven aan niet goed om te kunnen gaan met het spanningsveld tussen de noodzaak van scenario's en het oneindige mogelijke type scenario's die nooit allemaal kunnen worden uitgewerkt.

"Je zult altijd zien dat er net iets gebeurt dat niet als scenario was voorzien, ook al heb je vijftien scenario's uitgewerkt. De werkelijk is altijd anders dan wat in de plannen staat."

In plaats van scenario's kunnen ook de belangrijkste risico-interventies worden beschreven en de voor te bereiden activiteiten: het aanhouden van een groep of van een ordeverstoorder in een groep, een ontruiming, het aanpassen van de programmering, het kalmeren van een menigte, het beïnvloeden van een grimmige sfeer, het omgaan met knelpunten in de aan- en afvoer, het inzetten van ME, grootschalige geneeskundige inzet, grootschalige brandweer inzet, het omgaan met onverwachte grote toestroom van bezoekers, omgaan met extreem weer. Op deze wijze zijn niet zozeer scenario's en activiteiten de focus, maar gaat het meer om strategische uitgangspunten, de tactieken en hoe je dit multidisciplinair aanpakt.

Ook ligt het voor de hand om scenario's meer risk based te maken: er zijn standaardscenario's maar deze opgesteld per risicotype waarbij een onderscheid is gemaakt tussen basis risico en verhoogd risico. Door te werken met landelijke scenario's kunnen vervolgens op maat lokaal of regionaal bijzonderheden worden verwerkt in de scenario's. Naarmate het risico of de dreiging wijzigt moet ook het scenario worden aangepast en als zodanig worden besproken met betrokken partners.

Rol OM

Het OM is vooral belangrijk bij het vaststellen van de beleids- en tolerantiegrenzen. In de voorbereiding wordt het OM wel nauw betrokken, vooral op twee terreinen. Ten eerste het type (strafrechtelijke) bepalingen dat per evenement van toepassing is (het OM moet in de voorfase nadenken welk juridisch kader de politie in specifieke omstandigheden nodig kan hebben), ten tweede het expliciet vaststellen van de tolerantiegrenzen per evenement (expliciete duiding wanneer er wordt ingegrepen): deze grenzen worden bepaald in de driehoek mede aan de hand van eerdere ervaringen met de specifieke groep(en) die daarbij betrokken zijn. Als er eerder slechte ervaringen zijn geweest worden deze tolerantiegrenzen scherper gelegd. Tolerantiegrenzen worden, indien mogelijk, gecommuniceerd met de organisatoren.

7.2.3 Gelegenheid beperken als belangrijke strategie

Kernelement in de aanpak

Voor alle typen rellen en ook voor alle typen ordeverstoorders geldt dat het verminderen van het risicogedrag en het beperken van de gelegenheid van noodzakelijk belang is. Dit is zowel van invloed op de potentiële ordeverstoorders als op de omstanders.

In de daderanalyse komt naar voren dat tal van factoren van invloed zijn op de gelegenheidsverstoorder. 'De gelegenheid' ontstaat of wordt mede gecreëerd. Dit laatste is bijvoorbeeld het geval bij opruiing vanuit leiders en regisseurs, maar ook ervaren 'onrecht' in het handelen van beveiliging of politie of het zichzelf of naasten 'verdedigen' tegen geweld van anderen, kan meespelen.

De gelegenheid wordt verder beïnvloed door de eigen gemoedstoestand of middelengebruik. De invloed van in het bijzonder alcohol is veel benoemd in het onderzoek, zeker als het gaat om de gelegenheidsverstoorder. Drugs of de combinatie alcohol en drugs lijken meer te gelden als factor

voor notoire verstoorders. Veel respondenten wijzen op de noodzaak om het risicovolle gedrag en de gelegenheid hiervoor aan te pakken. Dit past bij wat eerder in dit hoofdstuk vanuit de literatuur is aangegeven: er zijn gelegenheidsstructuren die ervoor zorgen dat kleine gebeurtenissen tot uitbarsting komen omdat er geen remmende, maar faciliterende of stimulerende voorwaarden gelden. Na de strandrellen in Hoek van Holland, maar ook in de uren voordat de rellen begonnen, spraken veel bezoekers van een 'grimmige sfeer' en had een aantal het gevoel 'dat er iets mis dreigde te gaan.'

Deze component van de aanpak is ook direct relevant voor andere type risico's, zoals safety risico's.

"Mensen die onder invloed zijn van alcohol en/of drugs kunnen gewelddadig worden, maar nog belangrijker is dat die mensen minder goed/snel reageren op instructies, bijvoorbeeld bij een ontruiming in geval van brand of andere dreigende ramp."

Sfeer

Het spreekt voor zich dat bezoekers mede bepalend zijn voor de sfeer. De samenstelling van de bezoekerspopulatie kan van invloed zijn op de risico's. Het kan gaan om een relatief homogene of juist een heterogene groep. Dit laatste is bijvoorbeeld het geval bij grote festivals met een breed scala aan muziekstijlen of bijvoorbeeld een combinatie van muziek, theater en andere activiteiten.

De sfeer is direct van invloed op 'omstanders'. Veel ergernis onder bezoekers kan ervoor zorgen dat zij sneller de kant kiezen van ordeverstoorders. In het onderzoek hebben wij duidelijk teruggezien dat bezoekers die niet direct betrokken zijn bij een incident – als slachtoffer dan wel als dader – alsnog betrokken raken, niet in de laatste plaats als deelnemer aan ongeregelheden.

De cohesie tussen bezoekers tijdens een evenement is van groot belang voor het voorkomen van ongeregelheden. Indien er voldoende cohesie is spreken de bezoekers elkaar aan en worden allerlei openbare orde conflicten in de kiem gesmoord. De cohesie van een evenement kan op verschillende manieren tot stand komen. Voor terugkerende evenementen geldt dat het imago zodanig moet zijn dat bezoekers weten dat tegen elke vorm van ordeverstoring hard opgetreden zal worden. Daarbij is het gedrag van omstanders en bij beginnende ordeverstoorders eveneens van belang. Indien hier adequaat op gereageerd wordt, kan men grotere problemen voorkomen. Bejegening en dienstverlening zijn hierbij sleutelwoorden. Het gaat hierbij om zowel het belonen van goed gedrag – ook van potentiële ordeverstoorders die zich rustig houden – als het aanpakken van diegenen die de regels overtreden.

Een aspect dat van belang is bij het optreden van de politie (maar ook van de beveiliging), is dat het optreden herkenbaar moet zijn, onder meer door consequent op te treden.

"De politie voert na Zwarte Cross standaard op de maandag ochtend strenge alcoholcontroles uit in het verkeer. De bezoekers weten dat."

Het is belangrijk dat het publiek weet in welke omstandigheden repressief wordt opgetreden. Juist deze voorspelbaarheid beperkt dat interacties tussen politie en publiek uit de hand lopen. Dit verkleint de kans op agressie als gevolg van een gevoel van onrechtvaardigheid of discriminatie. Bezoekers moeten weten wat er van hen wordt verwacht; de huisregels moeten duidelijk zijn. Hierbij zou het volgens experts helpen wanneer er landelijke bezoekersrichtlijnen zijn, zodat bezoekers hieraan wennen en precies weten wat er wel en wat er niet mag. Dit moet dan wel worden gedifferentieerd per risicoklasse.

Ook het vooraf publiekelijk communiceren van bijvoorbeeld het hanteren van lik-op-stuk beleid door het OM, of het benadrukken dat na aanhouding reischoppers een voor hen belangrijke gebeurtenis (voetbalwedstrijd, evenement) zullen missen. Andere voorbeelden zijn het plaatsen van filmpjes door de politie op Hyves of YouTube waarin wordt uitgelegd welke regels en welke sancties bij overtreding gelden tijdens oud- en nieuw.

Respondenten zijn unaniem van mening dat bejegening van bezoekers van grote invloed is op de sfeer. Wij delen deze conclusie. Een breed gedeeld uitgangspunt hierbij is dat een vriendelijke

basishouding het beste werkt. Een patroon dat uit het onderzoek naar voren komt, is dat het loont om daar waar mogelijk een verbinding te maken tussen openbare ordemaatregelen, servicegerichtheid en gastheerschap (mensen welkom heten). Het wordt door het publiek gewaardeerd, en gedragsbeperkende maatregelen worden ook sneller geaccepteerd wanneer personeel - maar ook beveiligers - vooral een service gerichte insteek hebben, zoals het aanreiken van alternatieven, mogelijkheden en informatie.

Meer algemeen kan een organisatie er van alles aan doen een bepaalde sfeer op een evenement te creëren die aansluit bij de doelgroep(en), waarbinnen men zich goed voelt. Eén van de motto's die in dit verband wordt gehanteerd is: 'vriendelijk waar mogelijk, hard waar nodig.' Dit is zeker niet altijd het geval; soms hebben beveiligers een agressieve en op machtsvertoon gerichte uitstraling die het ontstaan van conflicten in de hand kan werken.

Niet bij ieder evenement wordt vooraf een bejegeningprofiel vastgesteld en actief gedeeld met alle betrokkenen. Het gaat daarbij niet alleen om een bejegeningprofiel voor de politie, maar juist ook om een bejegeningprofiel voor de beveiligers. Bij grote evenementen is het van belang om de vaak meerdere betrokken beveiligingsorganisaties goed te brieven om te komen tot een gezamenlijke werkwijze en uitstraling.

Toegangscontrole

Toegangscontrole inclusief visitatie en vormen van fouilleren maakt het mogelijk om potentieel gevaarlijke objecten in beslag te nemen. Scherpe voorwerpen zoals glas, wapens maar ook grotere hoeveelheden drugs kunnen worden gedetecteerd. Dit is bij open gratis evenementen niet mogelijk. Echter, ook grote gratis evenementen kunnen zodanig worden gereguleerd, dat er enige mate van toegangscontrole plaatsvindt. Dit is bij een betaald evenement eenvoudiger te organiseren, omdat daar ook kaartcontrole plaatsvindt.

Bejegening potentiële ordeverstoorders: doorbreken anonimiteit

Bij informatie over of vermoede aanwezigheid van potentiële ordeverstoorders kunnen er met succes tactieken worden gehanteerd die in essentie één specifiek kenmerk gemeen hebben: het doorbreken van de anonimiteit waarbinnen individuen menen zonder persoonlijke consequenties geweld te kunnen gebruiken. Daarbij kan worden gedacht aan concrete maatregelen zoals preventief fouilleren, ID controles, foto's maken bij de ingang, zichtbaar cameratoezicht, maar ook simpelweg het aanspreken op of een praatje maken met een bepaald individu van wie moeilijkheden verwacht zouden kunnen worden.

Politie Rotterdam-Rijnmond tijdens Koninginnedag 2010

Dit jaar zal de politie ook de nieuw ontwikkelde technologische middelen inzetten. Zo zullen enkele tientallen agenten en politiemedewerkers van de Mobiele Eenheid worden uitgerust met een bodycamera. Zo kunnen overlastgevende situaties en misdrijven worden vastgelegd. Ook zal er met diverse camera's vanaf politievoertuigen worden gefilmd. Deze kunnen vanaf de meldkamer op afstand worden bediend. Tenslotte maakt de politie, zoals elke dag, weer gebruik van de honderden camera's die in het openbare gebied en in het openbaar vervoer staan in de regio Rotterdam-Rijnmond.¹⁰²

Bodycams werden eerder ingezet na de rellen in Culemborg, waarvan de beelden werden opgenomen. Nieuw tijdens de Vierdaagse is dat collega's op het bureau live kunnen meekijken. "Het helpt ons om inzicht te krijgen in waar meer agenten naar toegestuurd moeten worden. We kunnen de veiligheid van de agent zo beter garanderen", aldus de woordvoester. Opgenomen beelden kunnen later worden ingezet als bewijs in een strafzaak. Tijdens de intocht van de Vierdaagse laat de politie ook een heliumballon met een camera vliegen, om de veiligheidssituatie in de gaten te houden.¹⁰³

Ook het inzetten van bijvoorbeeld supporter-begeleiders of oud-hooligans kan werken, specifiek voor de risicogroep hooligans.

¹⁰² <http://www.politiepersberichten.nl/rotterdam-rijnmond/bericht/?id=26724>

¹⁰³ <http://www.parool.nl/parool/nl/224/BINNENLAND/article/detail/304599/2010/07/09/Politie-draagt-bodycams-tijdens-Vierdaagse.dhtml>

"In een geval was er sprake van een dreiging vanuit een groep harde kern supporters. Om duidelijk te maken dat er niet kan worden gesold met de beveiliging, heb ik speciaal een groep beveiligers ingezet van Molukse afkomst. Zij kennen de groep en zij stralen gezag uit. De groep vertrekt hierop snel van het evenement. Dit was een op maat oplossing voor een specifieke dreiging."

Daarmee, zo leert de ervaring, wordt een grote drempel opgeworpen tegen overlastgevend gedrag. 'Kennen en gekend worden' is een adagium dat in dat verband ook door de politie wordt gehanteerd.

"Tijdens Zwarte Cross probeert de politie de inroosting van de inzet van haar mensen jaarlijks zo te organiseren dat dezelfde politiemensen overdag en 's avond/s' nachts aanwezig zijn. Dit vergroot het kennen en gekend worden."

Een ander belangrijk concept dat door enkele respondenten specifiek is benoemd, is het creëren van kleinschaligheid, zelfs binnen massa-evenementen.

"De filosofie van de organisatie is er op gericht individuen aan te spreken en contact te maken en ze zo uit de anonimiteit te halen. Belangrijk daarbij is de nadruk om binnen de massaliteit van het totale festival 'kleinschaligheid' te creëren door afzonderlijke units te introduceren op het festivalterrein, waarbij aparte beveiligingsorganisatie verantwoordelijk voor elk van de 'subfestivals.' De organisatie opereert en handelt vanuit de gedachte dat het van belang is (potentiële) orderverstoorders uit de anonimiteit te halen. Daarnaast kiest de organisatie voor een strategie die er op is gericht informele sociale controle vanuit de groep (campinggasten) te creëren en te organiseren: als er problemen zijn met een specifiek individu (camping) dan is de standaardbenadering van de 'campingburgemeester' om de groep waartoe de persoon in kwestie behoort, te betrekken met het verzoek hem/haar onder controle te houden. Doen zij dit niet dan wordt mogelijk de hele groep van het terrein verwijderd."

De mogelijkheid van cameratoezicht kan ook worden benut voor locaties waar het regelmatig uit de hand loopt. Dit kan ook gelden voor feestlocaties.¹⁰⁴ Dit moet wel noodzakelijk zijn voor de handhaving van de openbare orde. Het gaat hier om een duurzame vorm van cameratoezicht. Op grond van artikel 2 Politiewet kan de politie ook mobiel cameratoezicht inzetten, zoals videoteams, camerahelmen van politiefunctionarissen tijdens een surveillance (of bodycams op de schouder). Bij verschillende evenementen worden alle bezoekers op camera vastgelegd. Dit heeft mede tot doel om orderverstoorders uit de anonimiteit te halen: de bezoeker weet dat hij of zij in beeld is. Ook kan deze maatregel latere opsporing en vervolging vereenvoudigen. Daarnaast bieden camera's inzicht in de bewegingen van de massa en zijn zij daarmee een middel voor crowd control.

Het plaatsen van camera's stelt wel hoge eisen aan de inrichting van het evenemententerrein, bijvoorbeeld voor wat betreft de benodigde zichtlijnen. Verschillende camera's hebben verschillende doelen: overzicht (crowd control, public order) en monitoren van potentiële orderverstoorders.

Handhaven

In nagenoeg alle gevallen was er bij evenementen sprake van gehanteerde beleids- en tolerantiegrenzen. Door de meeste betrokkenen wordt het handhaven van deze grenzen als een belangrijke succesfactor gezien. Deze werden en worden echter beperkt nageleefd en gehandhaafd, zo geven meerdere respondenten aan. Vaak wordt er bijvoorbeeld niet ingegrepen vanwege mogelijke escalatie, dan wel omdat de schaarse capaciteit mogelijk op een later moment beter kan worden gebruikt voor ernstiger situaties.

Het belang van het handhaven van tolerantiegrenzen is helder. Van handhaving gaat in beginsel een preventieve werking uit en indien dit niet gebeurt, leidt dit - zeker op de lange duur - tot normvervaging. Respondenten wijzen op het belang dat er direct grenzen moeten worden aangegeven. Onacceptabel gedrag moet men niet laten doorsudderen, evenals het naleven en handhaven van gemaakte afspraken.

¹⁰⁴ Op 1 februari 2006 trad de Wet cameratoezicht op openbare plaatsen in werking, waarbij art. 151c aan de Gemeentewet werd toegevoegd en art. 13 Wet politieregisters werd gewijzigd.¹⁰⁴ Op grond van art. 151c Gemeentewet kan de Raad aan de burgemeester de bevoegdheid toekennen om te besluiten tot de plaatsing van vaste camera's voor een bepaalde duur (na overleg zoals in art. 14 Politiewet).

"De boodschap moet duidelijk zijn: dit is een leuk evenement en als je jezelf niet wilt gedragen dan ben je niet welkom en wordt er opgetreden."

Toch worden de in een vergunning opgenomen verboden door de gemeenten en/of politie niet altijd even streng en consequent gehandhaafd. Ook is niet altijd duidelijk wie er handhaaft: horecateams of bijvoorbeeld de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) als het gaat om alcohol. Indien hierover afspraken zijn gemaakt, dan moet de politie waar mogelijk handhavend optreden, alleen al omdat het anders moeilijk wordt om richting evenementenorganisatie geloofwaardig te eisen dat zij conform de in de vergunningverlening gesteld eisen opereert.

Dit laat echter onverlet dat, naast een adequate communicatie van deze grenzen aan het publiek, handhaving in concreto vaak moeilijk blijft. De mate waarin gestelde tolerantiegrenzen en de openbare orde daadwerkelijk kunnen worden gehandhaafd, hangt in belangrijke mate samen met de beschikbare capaciteit.

Ook los daarvan is het de vraag in welke mate er daadwerkelijk er altijd reëel *kan* worden gehandhaafd (strafrechtelijk of anderszins), en door wie. Bij veel evenementen is politie, gemeten naar de omvang van het publiek maar in beperkte mate aanwezig, zeker waar het besloten evenementen betreft, maar ook in de openbare ruimte. Cameratoezicht en andere technische hulpmiddelen kunnen helpen om politie snel naar specifieke incidenten te dirigeren, maar de omstandigheden zullen hoe dan ook sterk van elkaar verschillen, en daarmee ook de feitelijke mogelijkheden om met betrekking tot verschillende zaken handhavend op te treden.

De neiging is om kleine incidenten te laten gaan omdat de capaciteit moet worden benut voor mogelijke grootschaliger inzet. Ook wordt bij incidenten vaak niet ingegrepen uit vrees voor escalatie. Er zijn grote verschillen tussen de regio's voor wat betreft de gehanteerde beleids- en tolerantiegrenzen. Soms zijn deze heel generiek; in tegenstelling tot andere regio's, waar gewerkt wordt met gespecificeerde beleids- en tolerantiegrenzen.

In dat licht is ook zero-tolerance een punt van discussie onder respondenten. Er zitten risico's aan zero-tolerance, zo benadrukken enkele respondenten daar waar anderen respondenten vooral aangeven dat het ook duidelijkheid verschaft: dit zijn de grenzen. Als brede benadering om reeds bij zeer kleine overtredingen hard en algemeen op te treden, is het op termijn niet consequent vol te houden (beslag op het strafrechtelijk systeem en de politiemenskracht die daarmee gepaard gaat), maar kan het ook contraproductief werken en een tegenreactie oproepen door omstanders, zo is onze inschatting. Een meer specifieke inzet is beter mogelijk.

Beïnvloeden van middelengebruik: alcohol en drugs

Middelengebruik is een factor bij het ontstaan van grootschalige ordeverstoringen. Dit overmatige gebruik door ordeverstoorders maakt dat zij minder goed kunnen reageren op aanwijzingen van beveiliging of politie. Ook kan het impulsen versterken en drempels verlagen. Een grotere massa die onder invloed is wordt onvoorspelbaar en kan sneller betrokken raken bij escalerende incidenten. Vanuit veiligheidsoogpunt is overmatig middelengebruik onwenselijk omdat dit het veilig en levenreddend handelen bij gevaar kan beperken (bijvoorbeeld een ontruiming bij brand).

Hoewel in het onderzoek de invloed van alcohol en drugs breed is genoemd, is onze conclusie ook dat er in de praktijk weinig mee wordt gedaan. De mogelijkheden voor het stellen van eisen aan alcoholverkoop en – consumptie worden in de praktijk beperkt benut. Dit heeft deels te maken met de commerciële nadelen (zoals het niet terugnemen van evenementenbier door brouwers) en deels met een gebrek aan bestuurlijke durf om strenger maatregelen af te dwingen. Er zijn goede voorbeelden zoals het belonen van het niet drinken van alcohol (gratis frisdrank) en het benutten van specifieke drugs-expertise bij de medische post. Dit heeft ook betrekking op andere mogelijke risico's, zoals eerder genoemd. Het middelengebruik kan zowel van invloed zijn op de notoire ordeverstoorder als de gelegenheidsverstoorder (die mede onder invloed gelegenheidsverstoorder wordt) en de omstanders.

Bij de specifiek onderzochte evenementen zijn verscheidene maatregelen getroffen om overmatig middelengebruik tegen te gaan. Dit betrof voornamelijk 'standaard' maatregelen. Bij een van de evenementen is het niet-drinken expliciet beloofd door gratis frisdrank te verstrekken bij een negatieve blaastest. Ook zijn in vergunningen bepalingen opgenomen omtrent alcohol en drugs. Een voorbeeld van dit laatste is de verplichting aan de organisator om drugshandel tegen te gaan en te grote hoeveelheden drugs te weren van het terrein. Ook het zelf meebrengen van drank is veelal niet toegestaan. In sommige gevallen is als eis gesteld aan de organisator dat personen die onder invloed zijn, worden geweigerd bij de ingang dan wel worden verwijderd indien zij voor problemen zorgen. Ook zijn er veelal bepalingen omtrent het gebruik van bijvoorbeeld glas. Dit laatste heeft geen directe veiligheidsredenen als het gaat om het voorkomen of bestrijden van ongeregelheden, maar het kan wel voorkomen dat glas als wapen wordt gebruikt. Een voorbeeld is ook de inzet van drugsspecialisten op de medische post die inschattingen konden maken van het type drugs dat werd gebruikt en de risico's hiervan op het gedrag. Dit was vooral bedoeld om 'foute' drugs te signaleren, maar vormde ook nuttige input voor het verkrijgen van een sfeerbeeld.

Een andere specifiek voorbeeld van een maatregel zagen wij recent bij de huldiging van het Nederlands elftal waar de NS vooraf had aangegeven dat reizigers die te zeer onder invloed waren, niet zouden worden vervoerd. Dit werd ook gehandhaafd door extra inzet vanuit de spoorwepolitie.

De meeste betrokkenen zijn voorstander van verdergaande bevoegdheden om alcohol en drugs rond evenementen aan te kunnen pakken. Het gaat dan om bevoegdheden om evenementenbier voor te schrijven, de beschikbaarheid van alcohol te beperken en controle op drugs en alcohol te intensiveren (ook door beveiligers). Veel van deze maatregelen kunnen reeds via de vergunningenvoorwaarden en de APV geregeld worden. Het lijkt niet noodzakelijk om daarvoor additionele bevoegdheden te creëren. Ten aanzien van het combigebied van alcohol en drugs bestaat vooral te weinig kennis en inzicht.

Veel betrokkenen zouden een uitbreiding van bevoegdheden ten aanzien van het preventief fouilleren met betrekking tot drugs welkom vinden. Dit zal echter leiden tot een complexe juridische afweging, ook in het licht van de eerder besproken jurisprudentie door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM).

"Dancefeesten hebben veel te maken met drugs. Het OM-beleid op het gebied van drugs is eenduidig, namelijk Zero tolerance. Om drugs goed te kunnen signaleren heeft de politie drugshonden nodig (fouilleren met de hand heeft beperkt effect). Maar in de praktijk worden er bijna geen drugshonden ingezet."

Middelengebruik kan niet volledig worden voorkomen. Reguleren of beperken van gebruik tijdens een evenement is een middel, maar dit voorkomt niet dat personen op andere wijze en andere momenten kunnen beschikken over middelen: thuis en in supermarkten en horecagelegenheden. Wel kan bij hoog risico worden voorkomen dat alcohol overmatig wordt geschonken door bijvoorbeeld evenementenbier te schenken, controles bij de toegang te houden en mensen onder invloed te weigeren, het handhaven op openbare dronkenschap, het aankondigen en uitvoeren van alcoholcontroles in het verkeer voorafgaand, tijdens en na evenementen en het invoeren van een alcoholverbod in de trein. Naarmate een evenement zich ontwikkelt kan dynamisch worden ingespeeld op de sfeer. Daar waar er te veel wordt gebruikt kan op dat moment worden ingegrepen door verkoop te staken of delen van de verkooppunten (bijvoorbeeld losse taps) te sluiten. Ervaringen van de medische post, de GHOR, beveiliging en politie kunnen worden verwerkt in een sfeerbeeld op basis waarvan de organisator maatregelen kan treffen dan wel op basis waarvan toezicht kan worden geïntensiveerd. In voorgestelde wetgeving komt het toezicht op Drank en Horecawet bij gemeenten te liggen. Een andere, zelden gebruikte maatregel, is het stimuleren van het niet drinken. Bijvoorbeeld door te zorgen voor lagere prijzen voor frisdrank en water of dit zelfs (deels) gratis aan te bieden bij een positieve blaastest. Dergelijke ludieke acties kunnen werken. Een complicerende factor is dat de horecaomzet een belangrijke bron van inkomsten is voor een organisator en alcoholverkoop behoort hiertoe.

Een veelbesproken maatregel om alcoholgebruik tegen te gaan in reactie op een verhoogd risico, is de door de burgemeester van Rotterdam ingestelde 'drooglegging' rond de bekerfinale tussen Feyenoord en Ajax. De maatregelen leidden tot veel discussie en tevens een kort geding, dat werd gewonnen door de burgemeester van Rotterdam. Omdat het hier gaat om de uitoefening van een bevoegdheid van de burgemeester die beslissruimte laat, heeft de rechter dit besluit terughoudend getoetst. De rechter is nagegaan of de burgemeester het besluit in redelijkheid had mogen nemen en oordeelt dat dit zo is: "Naar het oordeel van de voorzieningenrechter heeft de burgemeester zich op het standpunt kunnen stellen dat in het belang van de handhaving van de openbare orde en de veiligheid het alcoholverbod noodzakelijk is."¹⁰⁵ Respondenten zijn het erover eens dat dit een extreme maatregel is, maar één die begrijpelijk is, gelet op het specifieke risico van een dergelijke hoog risicowedstrijd in Rotterdam. Daarbij spelen op de achtergrond de strandrellen en de ontstane beeldvorming over een mogelijke dreiging ook een rol. Wij delen deze conclusie.

Infrastructuur

De infrastructuur rond een evenement is van grote invloed op het risico dat zich ongeregelheden kunnen voordoen en op de wijze waarop politie en beveiliging kunnen reageren. Een voorbeeld van het beperken van gelegenheid is de huldiging van Ajax na het winnen van de KNVB Beker in 2010. Het vieren van de winst vond plaats in het stadion zelf. In het verleden vonden huldigingen van Ajax altijd plaats in het centrum van Amsterdam, maar dat draaide een aantal keren uit op ongeregelheden. Daarom besloot de gemeente dat de winst van de beker dit keer in de Arena moest worden gevierd.

Voldoende bevoegdheden

In hoofdstuk 8 (paragraaf 8.3) gaan we in op de mogelijkheden om een dreiging tegen te gaan, inclusief de bestaande bevoegdheden hiertoe. De bevoegdheden kunnen ook worden gebruikt om risico's te beperken. Dit zit in verschillende wet- en regelgeving. Een belangrijk instrument in de praktijk is de APV. Op grond van art. 149 Gemeentewet is bepaald dat de Raad verordeningen maakt die hij in het belang van de gemeente nodig oordeelt.¹⁰⁶ Het gaat hier om algemeen verbindende voorschriften, die het openbaar belang betreffen en beperkt zijn tot het grondgebied van de gemeente. De APV bepalingen mogen niet strijdig zijn met hogere wet- en regelgeving (art. 121 Gemeentewet). Overtreding van de APV bepalingen levert een strafbaarstelling van art. 443 Sr. op, met een hechtenis tot een maximum van drie maanden of een geldboete in de tweede categorie (art. 154 lid 1 Gemeentewet). Thema's die aan het openbaar belang raken zijn o.a. messen en wapens, samenscholing, hinderlijk gedrag op de openbare weg voetbal, prostitutie, hinderlijk drankgebruik, en een verbod op gelaatsbedekkende kleding.

Bij de onderzochte evenementen is beperkt gebruik gemaakt van wettelijke bevoegdheden. Dit komt deels omdat er geen ordeverstoringen zijn geweest en deels omdat er geen dreigingsinformatie was. Er waren alleen bij de internationale voetbalwedstrijden noodverordeningen van kracht inclusief het aanwijzen van veiligheidsrisicogebieden waar preventief kon worden gefouilleerd. Bij deze wedstrijden was sprake van een opgeschaalde politie-organisatie (SGB0). De mogelijkheid van bestuurlijk ophouden is niet benut. In de meeste gevallen was de reguliere APV de basis voor het optreden, aangevuld met vastgestelde beleids- en tolerantiegrenzen bij een deel van de evenementen. Het optreden tegen ordeverstoorders bestond voornamelijk uit grootschalige politie-inzet. Er is zijn beperkt aanhoudingen verricht na de ongeregelheden tijdens deze evenementen. Bestaande continue processen rond het inwinnen van informatie door gespecialiseerde politiediensten liep op de achtergrond als vanzelfsprekend door. Ook zijn de instrumenten op maat benut, zoals de inzet van supporterbegeleiders en spotters.

7.2.4 Beperkte aandacht vooraf voor mogelijkheid om gevolgen van ordeverstoringen te beperken

In de voorbereiding moet voldoende aandacht zijn voor het beperken van de schadelijke gevolgen van een incident of crisis. Met het oog op het onderzochte fenomeen is van belang dat als er

¹⁰⁵ Rechtbank Rotterdam, Voorzieningenrechter doet uitspraak over alcoholverbod, 6 mei 2010

¹⁰⁶ Ook het college van burgemeester en wethouders of de burgemeester kan bij wet of door de Raad krachtens de wet in staat worden gesteld tot het maken van gemeentelijke verordeningen.

grootschalige ordeverstoringen dreigen, de politie zichzelf in veiligheid kan brengen en het overige publiek een veilig heenkomen kan vinden. Er moet kunnen worden ontruimd.

Mensen moeten in staat worden gesteld om zichzelf in veiligheid te brengen, daar waar de massa in beweging komt, mede als gevolg van grootschalig politieoptreden. In de voorbereiding van evenementen wordt als één van de elementen het 'ontruimen' meegenomen. Het evenemententerrein of het openbare terrein moet zo snel als mogelijk op verantwoorde wijze kunnen worden ontruimd. Hiertoe wordt naast de beveiliging, toezichhouders en politie inzet ook gebruik gemaakt van voorbereide crowd control instrumenten, bijvoorbeeld met als doel om mensen in de juiste richting te wijzen voor de nooduitgang. In veel gevallen wordt in de voorbereiding gewerkt met het scenario 'paniek in menigte'. Dit is zeker na het incident met de Damschreeuwer tijdens de Dodenherdenking in 2010, een actueel onderwerp. Dit was ook merkbaar in de interviews die plaatsvonden na dit incident. Na de aandacht voor het geweldsrisico bij Hoek van Holland, zorgde het incident met de Damschreeuwer voor hernieuwde aandacht voor een klassiek veiligheidsvraagstuk.

Mede vanuit deze optiek moet worden gekeken naar de infrastructuur en naar het evenemententerrein. De locatie is direct van invloed op de bereikbaarheid voor hulpdiensten. Dit geldt zowel voor de tijd die nodig is om eventuele politiebijstand ter plaatse te krijgen, als voor eventueel benodigde ambulances en andere geneeskundige voorzieningen. Veiligheidsmaatregelen zoals onder meer het beschikbaar hebben van een of meerdere calamiteitenroutes, het beschikbaar hebben van communicatiemiddelen voor het informeren en instrueren van bezoekers (in verband met crowd control), het ter plaatse hebben van eerste hulp voorzieningen, zijn ook direct relevant voor het beperken van de effecten van een grootschalige ordeverstoring. Meerdere respondenten wijzen op het risico van een evenement op een strandlocatie. "Daar zijn minder faciliteiten beschikbaar, is het aanrijden van hulpvoertuigen moeilijker en is er voor aanwezigen minder mogelijkheid om weg te komen," aldus een van de respondenten.

Al bij de voorbereiding van een evenement moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid van een dreiging op een later moment. Respondenten geven aan dat in de vergunningsvoorwaarden idealiter wordt opgenomen dat in het geval van een dreiging er aanvullende eisen kunnen worden gesteld, vooral voor het kunnen beïnvloeden van risicogedrag en gelegenheid. Dit kan betekenen dat in geval van een dreiging er een aangepast alcoholbeleid geldt (zie verder paragraaf **x.x**). Eerder constateerden we dat er twijfels zijn over de afdwingbaarheid van specifieke voorwaarden in relatie tot de oorspronkelijke, wettelijk vastgelegde uitzonderingsgronden voor het verlenen van een vergunning voor een evenement.

(Super)snelrecht

Het OM kan ervoor kiezen om in bepaalde situaties snelrecht of supersnelrecht toe te passen. Dit is onder meer toepasbaar bij evenementen. Snelrecht houdt in dat de verdachte na in verzekeringstelling in bewaring wordt gesteld; binnen de bewaringstermijn van 14 dagen vindt behandeling plaats bij de politierechter. Van supersnelrecht is sprake indien de zaak binnen de termijn van in verzekeringstelling (3 dagen) inhoudelijk wordt behandeld, voorlopige hechtenis wordt bevolen en een opgelegde vrijheidsstraf aansluitend wordt uitgezeten.

Volgens de minister van Justitie ligt (super)snelrecht "met name in de rede wanneer het strafbare feit en/of de persoon vraagt om een lik-op-stuk-reactie om aan verdachte en maatschappij duidelijk te maken dat het betreffende gedrag als onaanvaardbaar wordt beschouwd, terwijl het tevens in het belang van de samenleving is dat daders na aanhouding pas weer op vrije voeten komen na het uitzitten van hun straf."

Dit moet ook gevoelens van verontwaardiging in de samenleving dempen. Het OM kan in driehoeksverband, na afstemming met rechtbank en justitiële partners, ten aanzien van specifieke evenementen afspreken dat supersnelrecht ook wordt toegepast indien niet is voldaan aan de voorwaarden van het bestaan van een grond voor voorlopige hechtenis of het verwachten van een onvoorwaardelijke gevangenisstraf. Het supersnelrecht bestaat dan uit in verzekeringstelling en berechting binnen 3 dagen nadien. Deze op het evenement gerichte afspraak betreft bijzondere

categorieën zaken zoals bijv. (openlijk) geweld tegen personen (met publieke functie) of zware vormen van (openlijk) geweld tegen goederen.

In de praktijk wordt dit ook benut rond evenementen, zoals recent tijdens de huldiging van het Nederlands elftal in Amsterdam. Toen heeft het OM vooraf duidelijk gecommuniceerd dat het lik-op-stuk beleid zal worden gevoerd. Toepassen van (super)snelrecht tijdens evenement stelt op verschillende terreinen eisen aan de inzet van het OM en de politie.¹⁰⁷

7.3 Samenvatting uitdagingen en getroffen maatregelen

Samenvatten zien wij de volgende uitdagingen als het gaat om het beperken van risico's en gelegenheden:

- inzichtelijk hebben van eventuele risico's voor een specifiek evenement;
- risicobeperkende maatregelen treffen in activiteiten;
- risicobeperkende maatregelen treffen in infrastructuur;
- afschrikken potentiële ordeverstoorders;
- maatregelen treffen om gedurende het evenement risico's/dreiging te kunnen monitoren
- gelegenheid beperken;
- maatregelen voorbereiden om te kunnen reageren op (dreigend) groepsgeweld onderweg, nabij evenement en op evenemententerrein.

Op grond van onze bevindingen komen wij tot een samenvattend overzicht van maatregelen die we hebben ingedeeld in basismaatregelen en maatregelen die aanvullend genomen moeten worden bij een verhoogd risico.

Risico's en gelegenheid beperken	Basismaatregelen	Aanvullend voor verhoogd risico
Inzichtelijk hebben van eventuele risico's voor een specifiek evenement	<ul style="list-style-type: none"> - Uitvoeren risicoanalyse multidisciplinair (als onderdeel van vergunningverleningstraject) - Uitvoeren dreigingsanalyses door de politie 	<ul style="list-style-type: none"> - Risico's bespreken in bestuur - Bespreken van mogelijke bestuurlijke, strafrechtelijke maatregelen in driehoek
Risicobeperkende maatregelen treffen in activiteiten	<ul style="list-style-type: none"> - Analyse uitvoeren van programma en relatie tot aantrekkingskracht op ordeverstoorders 	<ul style="list-style-type: none"> - Acts mijden die voor hoger risico zorgen
Risicobeperkende maatregelen treffen in infrastructuur	<ul style="list-style-type: none"> - Voorkomen bottlenecks in stromen mensen - Vermijden locaties waar hulpdiensten niet of moeilijk kunnen komen - Integrale schouw uitvoeren 	
Afschrikken potentiële ordeverstoorders	<ul style="list-style-type: none"> - Voorafgaand aan evenement bekend maken wat wel en niet toelaatbaar is en welke sancties kunnen volgen 	<ul style="list-style-type: none"> - Aankondigen lik-op-stuk beleid door OM, snelrecht/supersnelrecht - Expliciet communiceren welke straffen/sancties er staan op bepaalde overtredingen. Vooraf aankondigen

¹⁰⁷ Op verzoek van de Minister heeft het College voorliggende "menukaart snelrecht" ontwikkeld waarin bepaalde situaties, doelgroepen en type delicten worden benoemd die zich lenen voor (super)snelrecht. Het College heeft ook aandachtspunten snelrecht en supersnelrecht bij evenementen benoemd: data van evenementen dienen tijdig aan de rechtbank te worden medegedeeld; de voorbereiding en coördinatie bij de uitvoering gebeurt door een specifiek voor het betreffende evenement aangewezen officier van justitie. Deze is beschikbaar tijdens het evenement en stuurt de politie op juiste aanhoudingen en de kwaliteit van het proces-verbaal; op de dag van de voorgeleiding en zitting is hij het aanspreekpunt voor de RC of PR met betrekking tot bijvoorbeeld aantallen verdachten en logistiek van de processen-verbaal; er wordt altijd een gezamenlijk draaiboek opgesteld met daarin op supersnelrecht toegespitste beleids- en tolerantiegrenzen en uitvoeringsvoorschriften voor politie en OM; de politie reserveert voldoende researchcapaciteit ten behoeve van direct onderzoek; de politie maakt film- of video-opnamen ter ondersteuning van de opsporing en ten behoeve van het ter zitting vertonen van sfeerbeelden; de politie stelt zoveel mogelijk tevoren een sfeer-proces verbaal op; de politie ziet strak toe op het gebruik van aanhoudingskaarten en op de kwaliteit van de opgemaakte processen verbaal; het OM hanteert specifieke strafmodaliteiten toegespitst op de aard en de plaats van het delict. Naast gevangenisstraf kan gedacht worden aan bijvoorbeeld het opleggen van een stadionverbod met meldingsplicht, een straatverbod tijdens de jaarwisseling of een gebieds- of openbaarvervoersverbod.

		verkeerscontroles en alcoholcontroles om overmatige drankgebruik tegen te gaan
Maatregelen treffen om gedurende het evenement risico's/dreiging te kunnen monitoren	<ul style="list-style-type: none"> - Compartimentering van het terrein om zicht te kunnen houden - Samenbrengen observaties en indrukken politie, beveiliging en toezichthouders: opstellen sfeerbeelden 	<ul style="list-style-type: none"> - Toegangscontrole - Kaartverkoop (op naam, niet op naam) - Cameratoezicht: statisch en dynamisch (bijvoorbeeld videoteams politie) - Inzet spotters (vooral gericht op 'hooligans')
Gelegenheid beperken	<ul style="list-style-type: none"> - Crowd management gericht op het zo soepel mogelijk laten verlopen van - Voorbereiden passend bejegeningprofiel beveiliging, toezichthouders en politie - Maatregelen tegen overmatig middelengebruik: belonen van alcoholvrij blijven, verbieden verkoop alcohol op terrein, spotten harddruggebruik, tegengaan handel in drugs - Sfeermaatregelen gericht op het creëren en behouden van een goede sfeer bij het grote publiek - Voorkomen dat de indruk ontstaat dat regels niet streng worden gehandhaafd en de pakkans klein is 	<ul style="list-style-type: none"> - Maatregelen gericht op het uit de anonimiteit halen van ordeverstoorers - Maatregelen gericht op het voorkomen van de aanwezigheid van wapens - Voorkomen dat de indruk ontstaat dat de ordeverstoorers de politie 'aan kunnen'
Generieke maatregelen voorbereiden om te kunnen reageren op (dreigend) groepsgeweld onderweg, nabij evenement en op evenementen-terrein	<ul style="list-style-type: none"> - Maatregelen om een ontluikend incident tijdig te detecteren - Realiseren voldoende capaciteit beveiliging, toezichthouders en politie om zicht te houden op situatie - Opstellen plannen om incidenten te voorkomen en te beperken: veiligheidsplan organisator, monodisciplinaire plannen hulpverleners en eventueel multidisciplinair plan 	<ul style="list-style-type: none"> - inzet crisisorganisatie voorbereiden - Beschikbaar hebben additionele en gespecialiseerde politiecapaciteit

8 Dreiging beperken

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat onderdeel C van de integrale aanpak, namelijk het beperken van de dreiging centraal.¹⁰⁸ Achtereenvolgens gaan wij in op een aantal belangrijke aspecten binnen deze aanpak, waaronder een beschrijving en analyse van de huidige aanpak (paragraaf 8.2), een overzicht van de bestuurlijke maatregelen om een dreiging weg te nemen (paragraaf 8.3), en een samenvatting van de uitdagingen en de getroffen maatregelen (paragraaf 8.4).

8.2 Beschrijving en analyse huidige aanpak

8.2.1 De informatiepositie: omgaan met intelligence

Risico of dreiging?

Risico's kunnen vooraf worden ingeschat. Wanneer de waarschijnlijkheid van het zich voordoen van een risico toeneemt, is er sprake van een dreiging: "Er staat iets te gebeuren". Die dreigingen kunnen divers zijn; ook extreem weer vormt een dreiging. In het licht van het onderzochte fenomeen, gaat het om het tijdig zien aankomen van mogelijk groepsgeweld. 'Intelligence', zowel vanuit veiligheids- als inlichtingendienst en van 'de straat' is hierbij van groot belang. Intelligence is geanalyseerde informatie en kennis op grond waarvan beslissingen over de te treffen maatregelen worden genomen. Zonder uitzondering worden betrouwbare inlichtingen essentieel bevonden in de voorbereiding op evenementen.

Organisatie van de informatiestructuur

De mogelijkheden voor veiligheids- en inlichtingendiensten in het bijzonder en voor de politie in het algemeen om alle risico's en dreigingen te onderzoeken en monitoren zijn beperkt; het maken van keuzes is daarom noodzakelijk. In het complexe intelligence werk moet worden gekomen tot een analyse en weging van de informatie. Een goede organisatiestructuur, duidelijke keuzes over de te onderzoeken risico's en dreigingen en voldoende kennis en expertise zijn enkele van de benodigde randvoorwaarden. Er is in de afgelopen jaren veel gebeurd op dit terrein, onder meer rond het EK voetbal in 2000, in het kader van terrorismebestrijding, in het kader van bewaken en beveiligen, na de moord op Pim Fortuyn, na de moord op Theo van Gogh en na de aanslag in Apeldoorn op Koninginnedag. Een terugkerend punt van kritiek op de politie, maar ook op veiligheids- en inlichtingendiensten, is dat zij te weinig informatie delen met relevante derden (zoals de gemeente) vanuit een strikte interpretatie van het principe *need to know*.¹⁰⁹

Met het project Landelijke Informatie Coördinatie is in 2002 een nieuwe informatiestructuur opgezet, namelijk die tussen het Nationaal Informatie Knooppunt (NIK), het Regionaal Informatie Knooppunt (RIK), het Districtelijk Informatie Knooppunten (DIK) en het Team Informatie Knooppunt (TIK) (IOOV, 2004). De Raad van Hoofdcommissarissen sprak in haar visiestuk *Politie in ontwikkeling* over de noodzaak om te komen tot "een omschakeling in het denken, zodat verticaal/functioneel verzamelde informatie niet langer als eigendom wordt beschouwd en wordt afgeschermd, maar ter beschikking wordt gesteld aan partners en voor hen toegankelijk wordt gemaakt." Zij vat dit samen door te pleiten voor een ontwikkeling van *need to know* naar *need to share* en *need to show*. De belangrijke plaats van informatie binnen de politie is breed onderkend en vormt de basis voor de ingezette ontwikkeling naar wat heet 'Informatiegestuurde politie'. Intelligence neemt hierbinnen een bijzondere plaats in. Recent is ook gestart met het programma 'Intelligence gestuurde politie'. In maart 2008 heeft de Raad van Hoofdcommissarissen het Nationaal Intelligence Model en het

¹⁰⁸ De andere componenten van de integrale aanpak zijn: A) Achterliggende (structurele) oorzaken aanpakken, B) Risico's beperken, D) deëscaleren beginnende incidenten, E) Grootchalig optreden, F) Schadelijke gevolgen beperken, G) Sancties opleggen en herhaling voorkomen.

¹⁰⁹ Zie onder meer de kritiek van de Commissie Bestuurlijke Evaluatie AIVD

programmaplan Intelligence vastgesteld (RHC, 2008). De nadruk ligt op de sturing van informatie op tactisch niveau, het niveau waarop de besluiten worden genomen over capaciteit en aanpak (IOOV, 2009).

Inlichtingencomponenten en informatieonderdelen

Er zijn binnen de politie drie verschillende inlichtingencomponenten: de Criminele Inlichtingen Eenheid (belegd bij de CIE), de AIVD-functie ('groene informatie') van de Regionale Inlichtingen Dienst (RID) en een openbare ordefunctie van de RID inlichtingenkolom (RID) (Hoogenboom, 2009).

De politie wint informatie in om de burgemeester in staat te stellen beslissingen in het kader van openbare orde-handhaving te nemen. Dit kan variëren van beslissingen over de politieinzet, logistieke maatregelen, vergunningverlening, het bepalen van het tijdstip en de duur van een evenement en andere beslissingen in verband met de openbare orde en veiligheid. Openbare orde-informatie is voor al deze beslissingen van belang. De beslissingen vereisen inzicht in de bewegingen en activiteiten van groepen personen en over de eventuele gevolgen daarvan voor de openbare orde. De informatie-inwinning voor openbare orde richt zich op groepen; informatie over een persoon wordt alleen ingewonnen indien dit nodig is om beter inzicht te krijgen in de bewegingen en activiteiten van groepen personen (Hoogenboom, 2009).

De informatieonderdelen van de korpsen kunnen op twee manieren zijn georganiseerd (IOOV, 2009). Allereerst in een organisatie, vaak aangeduid als Regionale Informatie Organisatie (RIO) of aparte onderdelen die op diverse plekken in de politieorganisatie zijn terug te vinden. Binnen een RIO zijn doorgaans de RID, de CIE, Infodesk, analyse, projectvoorbereiding en de informatieknooppunten ondergebracht. De korpsen zonder RIO onderhouden een netwerk tussen de onderdelen. Overleg is dan meestal het middel om tot afstemming te komen. In ieder korps zijn zogenoemde informatieknooppunten.

De positie van de RIC'er binnen de regio's

De Regionaal Inlichtingen Coördinator (RIC'er) is volgens de huidige structuur binnen de RID de functionaris die de spil is binnen de informatiepositie in de regio. In veel regio's wordt deze functie echter part time uitgevoerd; vaak wordt dit als een nevenfunctie gezien. Hierbij stuiten wij op de beleidsvrijheid van de regio's, om daarin hun eigen keuzes te maken. Vanwege het grote belang van regionale en regio-overschrijdende informatie-uitwisseling is het echter het overwegen waard om de positie van de RIC'er binnen de regio's te verdiepend te onderzoeken.

8.2.2 Informatievergaring

Informatievergaring over ordeverstoorders

In zijn onderzoek uit 2009 benadrukt Hoogenboom hoe lastig het is om tot goede, bruikbare openbare orde informatie te komen. Deze is vaak veelsoortig en veelvormig. Openbare orde heeft geen begin en geen eind: een oneindige variëteit van kleine veelvoorkomende en (middel)grote gebeurtenissen kunnen er onder vallen, aldus Hoogenboom. Verstoringen van openbare orde zijn bovendien tijd-, plaats- en contextgebonden. Tegelijkertijd is het belang ervan groot.

"Het bestudeerde vraagstuk is niet zo ingewikkeld. Het betreft eenvoudige, relatief overzichtelijk problematiek. De potentiële ordeverstoorders zijn in beeld. We weten wie het zijn. Als er inlichtingen beschikbaar komen, dan beschikt de overheid over een scala van handelingsrepertoires om risico's te reduceren."

In de daderanalyse is geconstateerd dat het zowel om incidentele ordeverstoorders als om notoire ordeverstoorders gaat. Dit heeft directe gevolgen voor de mate van voorzienbaarheid.

Informatievergaring in relatie tot het evenement

Voor evenementen geldt dat vele factoren bepalend zijn voor het wel of niet aantrekkelijk zijn van dit evenement voor hoog risico groepen. Dit is slechts in beperkte mate afhankelijk van de lokale of regionale groepen die al dan niet aanwezig zijn. Een specifieke act kan er bijvoorbeeld voor zorgen dat een fanatieke aanhang ook op het evenement afkomt (bijvoorbeeld een DJ waarvan bekend is dat hij een 'hooligan-aanhang' heeft). Ook kan een specifieke act zorgen voor irritatie bij lokale

groepen (zoals een territorium strijd). Het gaat om een dynamisch risico, in tegenstelling tot het relatief voorspelbare risico rond voetbalwedstrijden, waarbij de spelende clubs een belangrijke indicator zijn voor de mogelijke aanwezigheid van groepen notoire ordeverstoorders.

Ook in het licht van de analyse van de aard en omvang geldt dat specifiek voor afspraakgestuurde rellen geldt dat informatie vooraf cruciaal is. Over massagestuurde rellen is vooraf geen informatie beschikbaar. Voor incidentgestuurde rellen geldt dat vooral informatie over sluimerende spanningen en over eerdere incidenten van belang is. De 'thermometer' in de wijk geeft aan hoe groot het escalatiepotentieel is.

Informatievergaring over notoire ordeverstoorders

Notoire ordeverstoorders zijn bekend en hun handelen kan worden gemonitord, zeker wanneer zij deel uitmaken van een groep die een continue dreiging met zich meebrengt en onderwerp van observatie is van de RID. Rond voetbalwedstrijden geldt dat veelal bekend is welke risico's en welke dreiging er uitgaat van notoire ordeverstoorders rond een specifieke voetbalclub. De verzamelplaatsen en andere hot spots zijn bekend, evenals de vervoersmiddelen. De informatiepositie binnen met name de oude harde kern is vaak goed. Dit geldt in mindere mate voor de nieuwe, jongere groepen. Ook is veelal bekend welke andere 'harde kernen' sympathiseren met de desbetreffende club en mogelijk 'mee zullen doen' met rellen. Dit geldt ook voor internationale clubs, zij het in mindere mate. Hierbij is direct relevant wat de actuele en slepende vetes zijn. Ook eerdere incidenten in Nederland of elders zijn indicatoren voor een verhoogd risico en mogelijk aanleiding voor een dreiging.

Criminele jongeren die zich ook tijdens evenementen kunnen misdragen moeten bekend zijn in de wijk en bij rechercheurs. Dit laatste krijgt nog beperkt aandacht in het licht van evenementen. Overlastgevende jongeren zijn soms bij de recherche bekend, maar veeleer bij de wijkagent. Ook deze kennis wordt nog beperkt benut. Ditzelfde geldt bijvoorbeeld voor aanwezige interethnische spanningen of vetes binnen een gemeenschap waar de desbetreffende conflictpartijen aanwezig kunnen zijn op het evenement.

Informatievergaring over nieuwe groepen en gelegenheidsverstoorders?

Een specifiek aandachtspunt zijn nieuwe groepen en individuen, omdat zij niet tot de focus van de RID behoren. Uit de analyse van verdachten en daders blijkt dat het grootste deel van de voor geweld aangehouden personen geen geweldsverleden heeft. Zij staan kortom niet bekend als 'hooligan'. Dit geeft onder meer aan dat een deel van de geweldsexplosies onder invloed van omstandigheden ontstaat, zonder dat hier een bekende en gekende groep bij betrokken is. Dit maakt de voorzienbaarheid moeilijk, zeker gelet op de specifieke focus van onder meer de RID. Inveel gevallen is er geen dreigingssituatie. Ook al zou die er zijn, dan is deze beperkt zichtbaar voor onder meer de RID. Voor gelegenheidsverstoorders geldt dat er geen groepen zijn die vooraf kunnen worden gemonitord en dat er ook geen personen zijn van wie bekend is dat zij zich mogelijk zullen misdragen. De gelegenheidsverstoorder werkt niet volgens een vooropgezet plan, waarover dan ook geen informatie vooraf kan worden gevonden. Wel kan worden aangesloten bij andere bronnen van intelligence, zoals blauw in de wijk. Indien gelegenheidsverstoorders ook in de buurt voor problemen zorgen en om te weten waar in de buurt vetes spelen, is de wijkagent de eerst aangewezen informatiebron.

Kansen voor samenwerking binnen de RID's

De benodigde intelligence is daarmee dynamisch en veelal regio-overstijgend. Niet alle regio's beschikken over de noodzakelijke intelligence. De kwaliteit, kwantiteit en prioriteit bij de verschillende RID's zijn niet steeds vergelijkbaar. Dat zal veelal betekenen dat de RID-en een nieuwe informatiepositie moeten opbouwen om adequaat informatie te kunnen geven. Maar ook andere onderdelen van de politie zullen zich meer bewust moeten zijn van de relevantie van informatie vanuit bijvoorbeeld overlastgevende jeugdgroepen voor evenementen. De RID kent de notoire ordeverstoorders, de wijkteams kennen een belangrijk deel van de overige groepen ordeverstoorders (denk aan hinderlijke, overlastgevende en criminele jeugdgroepen, typering bekend op basis van Shortlistmethodiek). Informatie-uitwisseling op subjectniveau en groepsniveau gebeurt niet altijd voldoende. De strategie van aanpak moet gekoppeld zijn aan een subgroep. Voor

sommige subgroepen bestaat al een aanpak die eventueel verdere verbetering behoeft op basis van kennis. Een kansrijke voorzichtige ontwikkeling is het benutten van de bij de recherche aanwezige kennis en expertise in combinatie met lokale kennis. Dit is een van de punten binnen de bredere ontwikkeling van informatiegestuurde en/of intelligence gestuurde politie. In de voorbereiding van evenementen en ook in de uitvoering zien wij hier echter vooralsnog weinig van terug.

"Je weet dat als die club komt spelen, de harde kern van die andere club uit Nederland komt helpen bij het vechten met de tegenstander. Je weet ook dat de tegenstander zijn eigen vriendschapsband heeft met die club uit België. Dan weet je ook waar je op moet letten."

De uitwisseling van informatie tussen politiekorpsen is regelmatig onderwerp van kritiek. Rond bekende groepen, met name rond hooligans, is een werkpraktijk ontstaan waarin informatie snel wordt gedeeld. De meeste respondenten zijn hier tevreden over. Internationaal is dit lastiger, maar ook dat loopt redelijk volgens respondenten.

8.2.3 Betekenis geven aan dreigingsinformatie

Van informatie naar kennis

Het gaat evident niet alleen om informatie, het gaat ook om de weging van die informatie. Cruciaal is de stap van informatie naar kennis, dus het plaatsen van informatie in context en koppeling met eerdere ervaringen. Dit kan in praktijk een zwakke schakel vormen, bijvoorbeeld als gevolg van de betrokkenheid van nieuwkomers bij de voorbereiding van grootschalige evenementen: zowel overschatting als onderschatting is dan een reëel risico. Beiden hebben consequenties: overdaad aan capaciteit ("was dat nu nodig, dat doen we volgend jaar met minder") vs een verhoogd risico als gevolg van gebrek aan capaciteit.

In de praktijk zijn er regelmatig klachten over de wijze waarop met dreigingsinformatie wordt omgegaan. Veel respondenten wijzen erop dat informatie vanuit de RID al snel 'geheim' is. Anderen benadrukken dat dit onvermijdbaar is, omdat het nu eenmaal om zeer gevoelige informatie gaat, waarbij geldt dat de gevolgen verstrekking kunnen zijn indien deze informatie vrijkomt. Dit betreft een welhaast klassiek spanningsveld.

Relatie tussen RID en de AC

De relatie tussen de RID en de betrokken AC's is belangrijk; er moet vertrouwen aanwezig zijn. In de praktijk is dit vertrouwen er, maar zoeken leidinggevenden ook hun eigen bronnen in aanvulling hierop.

"Ik heb vanuit vorige functies genoeg eigen contacten. Als ik wacht op de informatie van de RID, dan kan ik lang wachten en dan krijg ik vervolgens mijn eigen eerder verstrekte informatie weer terug."

"Ik had gehoord dat er mogelijk van bewuste orderverstoringen zou zijn vanuit lokale groepen, maar dat heb ik toen niet in de lijn van de RID/informatieorganisatie geplaatst. Ik heb direct de mensen uit de wijk bevroegd. Bij hen zit de direct relevante informatie."

De RID draagt inlichtingen over en verstrekt deze, maar adviseert niet. Het is aan andere partijen, zoals het CCB of de Voetbaleenheid (VBE), om deze inlichtingen te interpreteren en de vertaalslag naar maatregelen te maken. De verbinding tussen informatie en operatie is cruciaal, zo beamen respondenten. De meningen over de meest geschikte adviseur verschillen sterk tussen respondenten. In sommige gevallen wordt de afdeling CCB genoemd, terwijl anderen wijzen op de inzet van ervaren AC's of op bijvoorbeeld de VBE.

Onze observatie is dat afhangt van de specifieke dreiging welke adviseurs/deskundigen nodig zijn om de vertaalslag naar benodigde maatregelen te maken. Dit vergt goede afspraken over de routing van dreigingsinformatie. Het verschilt van RID tot RID welke ruimte wordt genomen voor het duiden van de dreiging. Er wordt geen advies gegeven, maar er kan wel worden aangegeven dat de informatie erop wijst dat er bijvoorbeeld 'ernstige verstoringen van de openbare orde' kunnen plaatsvinden. Dit is één van de hoofdpunten uit de evaluatie van de strandrellen, waar de

informatieorganisatie had gekozen voor het sec weergeven van dreigingsinformatie, zonder nadere context of duiding. Dit punt wordt breed herkend in meerdere regio's.

Samengevat betekent het hebben van een goede informatiepositie dat de intelligence over mogelijke acties er is, dat deze is veredeld (bijvoorbeeld ook door wijkagenten) en dat dat wordt vertaald naar eventueel te treffen maatregelen of te ondernemen acties.

8.2.4 Stuk maken van een dreiging

In sommige gevallen is de politiestrategie niet primair gericht op het oppakken en bestraffen van daders, maar op het voortijdig stoppen, 'stukmaken', ontmoedigen en verstoren van kwaadwillende individuen. De politie laat bijvoorbeeld duidelijk merken aan potentiële ordeverstoorders dat zij in beeld zijn, zodat het hen feitelijk onmogelijk wordt gemaakt om de eigen plannen uit te voeren. Een dergelijke aanpak is ook gevolgd in de bestrijding van terrorisme. Deze aanpak is door de politie Amsterdam-Amstelland verder ontwikkeld onder de noemer 'tegenhouden'. Het concept tegenhouden is de laatste jaren veelvuldig onderwerp geweest van discussie binnen het OM en het openbaar bestuur. De aanpak kan volgen op een gerichte dreiging. De aanpak past bij wat in de literatuur wordt benadrukt als een belangrijke strategie tegen hooligans; het uit de anonimiteit halen van potentiële relschoppers. Zij moeten weten dat bekend is dat zij aanwezig zijn en dat de politie is voorbereid op ingrijpen, daar waar nodig.

De meeste potentiële afspraakgestuurde rellen (dreiging) materialiseren zich niet. Dit gebeurt regelmatig door tijdig ingrijpen van de politie: het stuk maken. Doordat de politie laat merken dat zij op de hoogte is van de actie, ziet de groep ervan af. Ook worden potentiële verstoorders gemonitord, worden bekende verzamelplaatsen in de gaten gehouden en kan bij beginnende incidenten worden ingegrepen. Ook wordt op deze manier getracht om inzichtelijk te maken waar een groep naar toe gaat. In veel gevallen zijn de details van de geplande actie niet bekend, maar raken deze bekend naarmate de voorbereidingen vorderen. Pas kort voor de gebeurtenis wordt duidelijk of deze ook echt doorgaat. Dan zijn er meestal ook meerdere bronnen zodat de informatie kan worden bevestigd. Dit is kenmerkend voor openbare orde informatie; tot op het laatste moment kunnen er veranderingen optreden, bijvoorbeeld omdat de groep in kwestie van het rellen af ziet omdat de inschatting wordt gemaakt dat de strijd niet kan worden gewonnen.

8.2.5 Reageren op een dreiging: 'standaard' pakket aan maatregelen

Relevante dreigingsinformatie is veelal pas (zeer) kort voor de daadwerkelijke mogelijke gebeurtenis beschikbaar. Het gaat daarbij om de dreiging van afspraakgestuurde rellen. En ook al is de informatie beschikbaar, dit betekent niet dat er per definitie kan worden verstrekt. De beschikbaarheid van intelligence verloopt vaak geleidelijk. De eerste informatie is nog zacht en kan niet of nauwelijks worden geverifieerd. Deze informatie kan niet worden gedeeld omdat het onvoldoende houvast geeft en – belangrijker nog – vaak in een zodanig klein groepje mensen bekend is, dat de bron onvoldoende kan worden beschermd.

Een eerste reactie betreft het verifiëren van de informatie, het beoordelen van de betrouwbaarheid daarvan en het vervolgens verzamelen van aanvullende, meer specifieke informatie.

"Soms weet je dat er een voornemen is om te gaan rellen met een andere groep, maar weet je nog niet waar dit plaats zal vinden. Je monitort bekende plekken en onderneemt andere acties totdat je bijvoorbeeld ziet in welke richting een groep rijdt met bus of auto. Dan kun je je verdere observatie vormgeven en kun je ook nader verstrekken."

Vervolgens moet worden nagegaan wat de dreigingsinformatie voor gevolgen heeft voor de tot dan toe voorbereide maatregelen. De situatie kan zich voordoen dat een laag risico evenement onder invloed van dreigingsinformatie alsnog als hoog risicovol geldt. Dit kan gevolgen hebben voor zowel het type maatregelen als de intensiteit van de maatregelen. Belangrijk is dat er onderscheid wordt gemaakt tussen de dreiging en het werkelijke verloop van die dreiging.

"Ook al is de inschatting dat een groep een bedreiging vormt, dan nog grijpen we pas in wanneer daadwerkelijk wordt geconstateerd dat zij normafwijkend gedrag vertonen. Ook zij mogen deelnemen aan een evenement. Alleen bij een specifieke dreiging grijpen we in. Maar in veel gevallen is de dreigingsinformatie bijvoorbeeld dat hooligans aanwezig zullen zijn. Dan hebben ze nog niets gedaan."

Uit de vele voorbeelden die in dit onderzoek naar voren zijn gekomen, blijkt dat er een standaardset van mogelijke maatregelen is die steeds opnieuw wordt toegepast. Het gaat daarbij om een combinatie van meerdere van de hierboven benoemde maatregelen of het toepassen van elk van die maatregelen. Afhankelijk van het type evenement kunnen maatregelen al dan niet worden uitgevoerd.

Bij evenementen waar geen toegangscontrole is, is het ook niet mogelijk om notoire ordeverstoorers bij de toegang te weigeren of te controleren. In sommige gevallen kan alsnog worden besloten in reactie op dreigingsinformatie om een vorm van toegangscontrole toe te passen. Tegelijkertijd geldt dat een te intensieve controle bij de toegang ook nadelige veiligheidsrisico's met zich mee kan brengen, omdat mensen lang moeten wachten en er onvoldoende doorstroom is vanwege de controles. Voor de hand ligt in dat geval eerder de focus te leggen op het beperken van risicovol gedrag en gelegenheid, het tijdig spotten van ordeverstoorers en het snel detecteren van kleine incidenten (en deze te deëscaleren).

In andere gevallen is dit niet mogelijk omdat het bijvoorbeeld een evenement betreft op verschillende plekken in de stad; dit is veelal het geval bij publieke evenementen. Omdat men bij dit soort evenementen nauwelijks overzicht heeft op de instroom van publiek, is het zaak om dit te proberen te ondervangen met (extra) cameratoezicht op instroom locaties.

Delen van dreigingsinformatie

Desgevraagd geven politierespondenten aan dat zij zeer terughoudend omgaan met het delen van dreigingsinformatie. De organisator en beveiliging worden geïnformeerd, mede omdat ook zij aanvullende maatregelen moeten treffen. Vervoerders maar ook andere hulpverleningsdiensten worden niet tot nauwelijks geïnformeerd. Dit terwijl ook zij risico kunnen lopen. Bovendien kunnen zij een bijdrage leveren aan de aanpak. Dit geldt bijvoorbeeld voor een voetbalclub als de dreiging hooligans betreft, maar ook vervoerders als het gaat om notoire ordeverstoorers die mogelijk gebruik maken van die vervoersmiddelen. Een voorbeeld hiervan is het inzetten van treinen met camera's. Deze camera's kunnen op een later moment van pas komen en kunnen nuttig zijn voor het monitoren van de situatie in treinen of op stations. Dit is direct relevant voor het verkrijgen van een adequaat sfeerbeeld. Ook kunnen vervoerders helpen bij het beperken van het risicogedrag, bijvoorbeeld door mensen onder invloed te weigeren of zichtbaar te werken met camera's.

Op basis van dreigingsinformatie moet worden nagegaan wat dit betekent voor getroffen of te treffen maatregelen. Er is niet altijd een expliciete duiding van de beschikbare informatie. Het grensvlak tussen informatie en operatie is lastig. Er is behoefte aan meer informatie, maar het is moeilijk om de informatie te duiden. Tevens maakt de noodzaak tot bronbescherming het niet altijd mogelijk de beschikbare informatie te delen. Dit terwijl het soms gaat om direct relevante operationele informatie (zoals de locatie waar notoire ordeverstoorers zich bevinden). De kunst is in die gevallen om - zodra dit wel kan - direct te informeren. De bestaande vertrouwensband tussen bijvoorbeeld de RID en betrokken AC's is cruciaal. Verder is het belangrijk om een checks and balances systeem te hanteren: bevestiging van verzonden informatie in het proces.

Het delen van risico- en dreigingsinformatie tussen de betrokken veiligheidspartners heeft vooral regionaal verbetering, omdat dit te beperkt gebeurt. Ook anderen moeten in staat worden gesteld om na te gaan of aanvullende of gewijzigde maatregelen nodig zijn naar aanleiding van een dreiging. Deze maatregelen kunnen ook helpen in het voorkomen van dan wel in het reageren op ordeverstoringen. Er bestaat geen uniforme wijze op grond waarvan dreigingsinformatie wordt verstrekt. Verschillende betrokkenen krijgen deze informatie maar niet steeds is duidelijk welke activiteiten op basis van deze dreigingsinformatie moeten worden ondernomen.

Beperkt aandacht voor scenario's na dreiging

Een andere kwetsbaarheid is de observatie dat in reactie op een dreiging slechts in beperkte mate wordt gewerkt met scenario's: wat nu te doen wanneer de dreiging werkelijkheid wordt; wat te doen als de sfeer slecht wordt; wat te doen bij incidenten met de personen/groepen in kwestie; wat te doen bij grootschalig optreden. In ieder geval moeten bestaande scenario's worden aangevuld met scenario's op maat die passen bij de specifieke dreiging. Via meerdere bronnen en kanalen kunnen inlichtingen (geruchten, verhalenboven tafel komen. De informatie die de overheid heeft is leidend in de veiligheidseisen, maar de informatie van voetbalclub, organisator en/of beveiligingsorganisatie kan minstens zo waardevol zijn.

Er zijn voorbeelden waarin bijvoorbeeld de voetbalclub actief werd betrokken. In reactie op een dreiging kan ook contact worden gezocht met de voetbalclub waar de mogelijke ordeverstoorers aanhanger van zijn. De club kan informatie geven en ook inzet leveren tijdens een evenement.

Beperkt aandacht voor beïnvloeden risicogedrag en gelegenheid

De door respondenten benoemde maatregelen hebben vooral betrekking op intelligence, op het 'tegenhouden' van kwaadwillenden en op het eventueel grootschalig afschrikken of in kunnen grijpen door de politie. Er is beperkt aandacht voor de mogelijkheden om risicogedrag en gelegenheid te beperken. Mogelijke middelen zijn het na een dreiging aanscherpen van het alcoholbeleid. Een ander voorbeeld is het wegnemen van voorwerpen die mogelijk als 'wapen' kunnen worden gebruikt. Dit laatste geldt bijvoorbeeld voor bouwwerkzaamheden in de nabije omgeving (losliggende stenen), aanwezige stoelen en tafels en aanwezig glas; alle 'vondsten' kunnen als wapens worden gebruikt.

Minder mogelijkheden met internationale, bezoekende notoire ordeverstoorers

Voor enkele specifieke risico's, zoals risico's die uitgaan van notoire ordeverstoorers uit het buitenland die Nederland bezoeken in het kader van een internationale voetbalwedstrijd, is het moeilijker om maatregelen te treffen. Deze maatregelen richten zich op het spotten en monitoren van deze groepen, het bij incidenten optreden op basis van een noodverordening en het repressief optreden en aanhouden waar nodig. Regulering zoals in Nederland door middel van bijvoorbeeld een combi-regeling is er niet. Eén van de mogelijkheden is het opleggen van een gebiedsverbod aan notoire ordeverstoorers. Op het moment dat deze personen zich op Nederland grondgebied begeven, zouden zij een dergelijk verbod kunnen krijgen. Dit vergt echter samenwerking tussen verschillende gemeente en politiekorpsen en/of douane. En buitenlandse politie?

8.2.6 'Zwarte lijst'

Daar waar gericht een specifieke groep personen moeten worden geweerd van een evenement, wordt idealiter voorkomen dat deze personen 'binnen' kunnen komen.

Een aantal respondenten heeft aangegeven dat idealiter vooraf reeds kan worden voorkomen dat notoire ordeverstoorers kaarten kunnen kopen voor een evenement. Dit zou betekenen dat aanvragen voor kaarten kunnen worden gescreend. Dit kan alleen indien kaartverkoop op naam plaatsvindt en de namen ook wordengecontroleerd. Hierbij spelen privacybepalingen een rol, zo geven respondenten aan. Immers, om screening mogelijk te maken moet met kennis van de gegevens over notoire ordeverstoorers worden gekeken naar de informatie die bij het kopen van de kaarten is opgegeven. Dit betekent dat de verkoper over deze kennis moet beschikken of dat informatie van verkopers door de politie moet worden gezien en beoordeeld.

In andere gevallen kan niet worden nagegaan door wie de kaarten gekocht zijn. Als het aan de organisatoren en beveiligers ligt, zouden zij toegang moeten krijgen tot een 'zwarte lijst' van notoire ordeverstoorers. Op die manier kunnen zij zich zodanig voorbereiden, dat tijdens het evenement spotters en beveiligers specifiek kunnen letten op de eventuele aanwezigheid van dergelijke ordeverstoorers.

"Idealiter moeten notoire ordeverstoorers zich verplicht melden op dagen dat er grote, gratis evenementen zijn. Bij betaalde evenementen met kaartjes op naam komen ze niet in aanmerking voor een kaartje en kunnen ze desnoods bij de ingang worden geweigerd."

Er zijn ook andere mogelijkheden, maar deze vergen meer inzet ter plaatse van met name politie. Een veel gebruikte tactiek is om de desbetreffende groep Dit kan door te monitoren, duidelijk te maken dat ze in de gaten wordt gehouden en aanhoudingen te verrichten bij een strafbaar feit.

Daar waar er een afgesloten evenemententerrein is met toegangscontrole kunnen personen ook worden tegengehouden. Deze mogelijkheid ligt bij de organisator die in de huisregels bepalingen opneemt dat iemand de toegang kan worden ontzegd bij de vrees voor ongeregelheden. Dit vergt wel dat de daar aanwezige beveiliging op de hoogte is van wie mogelijk moet worden geweigerd. Dit kan door het koppelen van beveiliging aan politiemensen die bekend zijn met de doelgroep. Dit heeft als voordeel dat de aanwezige politie waar nodig kan assisteren, mocht het weigeren tot problemen leiden. Ook kan dan het gedrag van de geweigerde groep worden gemonitord wanneer zij in de buurt blijven rondhangen nadat zij zijn verwijderd.

8.3 Strafrechtelijke en bestuursrechtelijke maatregelen bij het omgaan met een dreiging

In onderstaand overzicht staan de belangrijkste maatregelen die het bestuur heeft om de openbare orde te bewaken en om ordeverstoringen te voorkomen, dan wel te herstellen:

Maatregel	Wet- en regelgeving	Bevoegdheid toegekend aan:
Preventief fouilleren	151b Gemeentewet, artikelen 50 lid 3, 51 lid 3 en 52 lid 3 Wet wapens en munitie	Burgemeester en Officier van Justitie (OvJ)
WMBVEO	Bevelen burgemeester: Artikelen 172a en 172 b Gemeentewet: gebiedsverbod, meldingsplicht, groepsverbod en bevel ouders 12-minners Gedragsaanwijzing OvJ: Art. 509hh Sv : gebiedsverbod, contactverbod, meldingsplicht, hulpverlening Strafbaarstelling verschaffen van gelegenheid, middelen of inlichtingen tot het plegen van geweld tegen personen of goederen: Art. 141a Sr Strafbaarstelling overtreding gedragsaanwijzing: Art. 184 a Sr	Burgemeester en Officier van Justitie
Preventieve ID controle	Art. 2 WUID, art. 8a Politiewet	Politie of toezichthouder zoals bedoeld in art. 1 WUID
Cameratoezicht	151c Gemeentewet, art. 1 wet openbare manifestaties Art. 2 Politiewet	Bevoegdheid: Burgemeester Uitvoering: Politie
Gebiedsverboden/ verblijfsontzegging	APV, of 172 lid 3 Gemeentewet	Burgemeester
Noodbevoegdheden	Art. 175 en 176 Gemeentewet	Burgemeester
APV bepalingen	147 Gemeentewet	De Raad (soms ook College van B&W of burgemeester)
Toezicht	Art. 174 Gemeentewet + APV	Burgemeester
Bestuurlijk ophouden	154a, 176a Gemeentewet	Burgemeester

In de publicatie Recht, Bestuur & Veiligheid (Muller et al, 2009) is eerder een overzicht en analyse gegeven van bevoegdheden en maatregelen die het bestuur tot zijn beschikking heeft in het kader van handhaving van de openbare orde. Wij beperken ons nu tot een aantal speerpunten:

- de nieuwe wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast;

- de noodbevelen en noodverordening (inhoud);
- preventief fouilleren;
- cameratoezicht;
- bestuurlijk ophouden.

Wij gaan eerst in op de belangrijkste speerpunten van de Wet Maatregelen Bestrijding Voetbalvandalisme en Ernstige Overlast (WMBVEO)

8.3.1 De Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (MBVEO)

Nieuwe bevoegdheden

De WMBVEO is in september 2010 in werking getreden en voegt een aantal nieuwe bepalingen toe aan de Gemeentewet, het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering. De burgemeester en de Officier van Justitie (OvJ) krijgen hiermee een aantal nieuwe bevoegdheden toegekend, teneinde voetbalvandalisme en ernstige overlast tegen te gaan.¹¹⁰ Wij stippen ze in onderstaande paragrafen aan.

Strafbaarstelling van voorbereidende handelingen

Art. 141 a Sr. stelt strafbaar: 'het verschaffen van gelegenheid, middelen, of inlichtingen tot het plegen van geweld tegen personen of goederen'. Het gaat - op de keper beschouwd - om de strafbaarstelling van de voorbereiding op openlijke geweldpleging. Hiermee wil men hooligans al vroeg kunnen vervolgen. De opsporing kan daardoor reeds in een vroeg stadium worden aangevangen, wat o.a. inhoudt dat telefoongesprekken en sms-jes kunnen worden getapt, maar ook observaties kunnen worden ingezet. 'De opzet op het plegen van openlijke geweldpleging kan blijken uit wisseling van internetcontacten, uitvoerig telefoonverkeer en andere methoden van communicatie-uitwisseling', aldus de Memorie van Toelichting op de wet.¹¹¹ Een kritische randvoorwaarde is echter dat er ook daadwerkelijke dreigingsinformatie binnenkomt.

Invoering van art. 172 a Gemeentewet

Met de WMBVEO is binnen art. 172 Gemeentewet een nieuwe bepaling toegevoegd t.a.v. het gebiedsverbod, gecombineerd met een meldingsplicht (lid 2c). Ook hier ligt de bevoegdheid bij de burgemeester.¹¹² Hij kan, bij ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde, bij herhaaldelijke verstoring van de openbare orde, leden van een groep ordeverstoorders, een individuele ordeverstoorder, of een leidende persoon bij groepsgewijze overlast een gebiedsverbod opleggen; en/of meldingsplicht; en/of een groepsverbod opleggen voor ten hoogste 3 maanden, met maximaal 3 keer verlenging met max. 3 maanden (dus max. 12 maanden totaal). Het gebiedsverbod kan worden opgelegd voor een periode van maximaal drie maanden met de mogelijkheid om deze tweemaal met opnieuw drie maanden te verlengen.

De WMBVEO, art. 172 lid 3 Gemeentewet laat onverlet: de burgemeester heeft op grond van dit artikel een (lichte) bevelsbevoegdheid, die kan worden toegepast in situaties van dreigende of daadwerkelijke verstoring van de openbare orde. Het gaat dan om samenscholing, oploopjes of acties op openbare plaatsen. De burgemeester kan op grond van dit artikel overgaan tot het uitvaardigen van incidentele betredingsverboden en gebiedsverboden, ontruimingsbevelen of een bevel tot het volgen van een bepaalde route. Van deze bepaling kan gebruik worden gemaakt, indien er geen andere bepaling aanwezig is, zoals de APV.¹¹³

Groepsverbod

Voor wat betreft het bevel van de burgemeester om een groepsverbod uit te vaardigen, geldt dat dit een ander verbod inhoudt dan een samenscholingsverbod, zoals in veel APV's te vinden is. Het groepsverbod heeft tot doelstelling om de groepsvorming onder leiding van deze "trekkers" van wie bekend is dat zij eerder blij hebben gegeven van een structureel patroon van ordeverstorende

¹¹⁰ Stb. 2010, nr. 325. Zie de handreiking van het Ministerie van BZK, te downloaden op <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/richtlijnen/2010/09/13/handreiking-wet-maatregelen-bestrijding-voetbalvandalisme-en-ernstige-overlast.html>

¹¹¹ Kamerstukken II, 2007-2008, 31 467 nr. 3.

¹¹² Kamerstukken II, 2008-2009, 31467.

¹¹³ HR 11 maart 2008, LJN BB4096

gedragingen, te voorkomen. Dit bevel is minder ingrijpend dan een gebiedsontzegging, omdat de verstoorder het gebied nog wel mag betreden. Het bevel richt zich vooral op het voorkomen van structurele overlast door jeugdgroepen, zo wordt aangegeven in de Memorie van Toelichting. Echter, rond evenementen of grootschalige gebeurtenissen kan zich een vergelijkbare situatie voordoen waarbij voorkomen wordt dat een trekker/regisseur ordeverstoringen 'organiseert' samen met een rond hem of haar verzamelde groep.

Meldingsplicht

In een nadere memorie van antwoord op vragen in de Eerste Kamer licht de minister van BZK specifiek de meldingsplicht toe in relatie tot evenementen:

"De meldingsplicht geldt (...) niet alleen voor voetbalwedstrijden, maar kan ook bij andere evenementen worden opgelegd indien aan de wettelijke criteria is voldaan. Het moet dus gaan om een persoon die herhaaldelijk individueel of groepsgewijs de openbare orde heeft verstoord of bij groepsgewijze verstoring van de openbare orde een leidende rol heeft gehad, én er moet ernstige vrees bestaan voor verdere verstoring van de openbare orde. Met betrekking tot het criterium 'ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde' (COT: geldt) (...) dat er aanwijzingen moeten zijn dat betrokkene zijn ordeverstoring gedrag zal voortzetten als niet wordt ingegrepen, en dat deze aanwijzingen kunnen zijn gelegen in het gedrag van betrokkene in de afgelopen periode. Indien bijvoorbeeld kan worden aangetoond dat betrokkene zich in het (recente) verleden herhaaldelijk heeft misdragen bij voetbalwedstrijden, kan daaruit de ernstige vrees worden afgeleid dat hij dat ook zal doen bij andere grote evenementen die zich daarvoor lenen. De recente ongeregelheden in Hoek van Holland zijn daarvan een voorbeeld. Daarnaast zal de burgemeester bij het opleggen van een meldingsplicht ten tijde van een bepaald evenement aannemelijk moeten maken dat er een reëel risico bestaat voor ordeverstoringen bij dat evenement. Dit kan bijvoorbeeld worden gebaseerd op ervaringen uit het verleden met betrekking tot het desbetreffende evenement of op aanwijzingen dat betrokkene voornemens is samen met (andere) notoire onruststokers het evenement te bezoeken."¹¹⁴

Ten aanzien van de meldingsplicht geldt dat aan moet worden getoond dat het gaat om een persoon die herhaaldelijk individueel of groepsgewijs de openbare orde heeft verstoord of bij groepsgewijze verstoring van de openbare orde een leidende rol heeft gehad, én er moet ernstige vrees bestaan voor verdere verstoring van de openbare orde. Aannemelijk moet worden gemaakt dat er een reëel risico bestaat voor ordeverstoringen bij dat evenement.¹¹⁵ In het verdachtenonderzoek hebben wij geconstateerd dat een groot deel van de geweldplegers niet als zodanig bekend staan bij de politie.

In die gevallen is een meldingsplicht niet aan de orde. Wij constateren dat de dossieropbouw beperkt is en dat er weinig 'leiders' worden aangehouden, dan wel betrokken zijn bij geweld rond evenementen. Wel zijn er vaak dossiers over deze personen beschikbaar, omdat zij zich schuldig hebben gemaakt aan herhaaldelijk geweld rond voetbalwedstrijden. Dit maakt dat de meldingsplicht op dit moment voor een klein deel van de geweldplegers kan worden gebruikt. Het aantonen dat het gedrag van die persoon ook voor risico's bij evenementen zorgt, is echter moeilijk als niet is gebleken dat hij of zij dat gedrag ook bij evenementen heeft vertoond.

In het verlengde van het vorige punt geldt ook voor het groepsverbod dat dit verbod betrekking heeft op diezelfde leiders en de bij autoriteiten bekende groepen. Juist de nieuwe wet vergt een goede dossieropbouw en het nadrukkelijk in beeld krijgen en houden van eventuele leiders en regisseurs. In de praktijk zijn beide punten van belang.

Gedragsaanwijzing

Met het creëren van de mogelijkheid tot het opleggen van een gedragsaanwijzing in art. 509 hh Sv door de Officier van Justitie wordt beoogd om sneller en adequater in te grijpen, zodat direct voorafgaande aan de terechtzitting herhaling van strafbare feiten – die kunnen leiden tot ernstige verstoring van de openbare orde – voorkomen kan worden. Het gaat dus om voorlopige maatregelen, die kunnen worden opgelegd aan hooligans jegens wie ernstige bezwaren zijn gerezen en waarbij onmiddellijk ingrijpen noodzakelijk is. Een voorbeeld van een dergelijke

¹¹⁴ Eerste Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 467, A 2

¹¹⁵ In de beantwoording van vragen van de Eerste Kamer over de meldingsplicht wordt gesproken over 'grote evenementen'. Uit de analyse van de aard van het fenomeen blijkt dat de risico's niet beperkt zijn tot grote evenementen.

maatregel is het verbod om zich gedurende een vastgestelde periode in de omgeving van voetbalwedstrijden of voetbal evenementen te begeven, en zich te melden op een daartoe aangewezen locatie. Een dergelijke aanpak is vooral effectief tegen hooligans die feiten hebben gepleegd, die niet openstaan voor een voorlopige hechtenis, of gevallen waarvoor geen gronden worden gevonden tot oplegging van voorlopige hechtenis. De gedragsaanwijzing kan van kracht blijven voor een maximum van 90 dagen totdat het vonnis ter zake van een strafbaar feit onherroepelijk is geworden. De artikelen 184 en 184a Sr. stellen overtreding van de gedragsaanwijzing strafbaar.

De OvJ kan o.g.v. art. 509hh Sv vier soorten gedragsaanwijzingen opleggen:

- de eerste betreft de gedragsaanwijzing in de vorm van een straat- of gebiedsverbod;
- de tweede gedragsaanwijzing betreft de aanwijzing zich te onthouden van contact met een bepaalde persoon of bepaalde personen (contactverbod);
- de derde gedragsaanwijzing is de aanwijzing zich op bepaalde tijdstippen te melden bij de daartoe aangewezen opsporingsambtenaar. Deze kan worden opgelegd in combinatie met een gebiedsontzegging, ondersteund door een contactverbod (meldingsplicht);
- de vierde gedragsaanwijzing betreft 'de aanwijzing zich te doen begeleiden bij hulpverlening die van invloed kan zijn op het plegen van strafbare feiten door de verdachte'. De verdachte dient lopende contacten met bijvoorbeeld de huisarts, het maatschappelijk werk of andere hulpverleners te bevestigen en te continueren.

De gedragsaanwijzingen moeten proportioneel zijn en kunnen in drie soorten gevallen worden gegeven:

- strafbare feiten waarbij de openbare orde is verstoord en die bij herhaling worden gepleegd en waarvan de verwachting is dat ze zonder onmiddellijk ingrijpen opnieuw zullen worden gepleegd;
- verdenking van een ander strafbaar feit waarbij vrees bestaat voor ernstig belastend gedrag van de verdachte jegens personen;
- vrees bestaat voor nieuwe en aanhoudende vernieling van goederen.

Praktijk moet toegevoegde waarde tonen

De toegevoegde waarde van de wet moet vooral blijken in de toepassings- en uitvoeringspraktijk. De wet biedt mogelijkheden daar waar het gaat om het weren van notoire ordeverstoorders van onder meer evenementen. Ook het voorkomen van groepsvorming is een mogelijkheid, door middel van het groepsverbod. De toepassing van de wet vergt wel dat er inzicht is in het risico en/of de dreiging. De bevoegdheden lijken met name nuttig voor die evenementen waar een dreiging voor geldt en/of een terugkerend hoog risico geldt, waarbij een zelfde groep betrokken is. De wet biedt op een aantal punten een uitbreiding van bestaande mogelijkheden zoals het langer durende gebiedsverbod. Andere mogelijkheden worden nu ook beter bestuurlijk toepasbaar en zijn niet afhankelijk van bijvoorbeeld een gerechtelijke uitspraak, zoals de meldingsplicht. Ook de strafbaarstelling van voorbereidende handelingen biedt mogelijkheden en kan preventief werken, indien notoire ordeverstoorders en ook meelopers zich realiseren dat ook zij gestraft kunnen worden, ook al komt het niet tot ongeregelheden en/of namen zij niet deel aan deze ordeverstoringen. In de aanpak van leiders en regisseurs kan deze strafbaarstelling motiverend werken in het doorrecheren na ordeverstoringen om alsnog zicht te krijgen op de rol van een leider die niet tot de aanvankelijk aangehouden relschoppers behoorden. Gelet op het feit dat deze leiders vaak letterlijk op afstand operen, biedt dit een extra mogelijkheid om hen een strafbaar feit ten laste te leggen. Tegelijkertijd dient deze wet vooral zijn meerwaarde in de praktijk te bewijzen, daar waar het gaat om 'voorzien' verstoringen. Voor acute dreigende ordeverstoringen en ongeregelheden is de wet – gezien de benodigde voorbereidingstijd – niet bedoeld. Noodbevoegdheden (noodverordening en noodbevel) van de burgemeester zijn dan de meest aangewezen middelen. Op dit moment werken gemeenten, het OM aan de uitwerking van de nieuwe wet voor de eigen aanpak.

De wet biedt weinig tot geen mogelijkheden voor de aanpak van gelegenheidsverstoorders, maar dat was ook niet de aanleiding of focus van de wet. Een voorspelbaar knelpunt vormt de dossiervorming die nodig is om het in de wet benoemde hoe risico aan te kunnen tonen. Een ander probleem waar de wet geen antwoord op heeft, is de groepsgewijze aanpak: de wet richt zich op

individuen, die in een groepde orde hebben verstoord of een leidende rol hebben gehad bij de rellen.

Dossiervorming is nog niet altijd voldoende

Dossiervorming is in de aanpak belangrijk. Bij goede dossiervorming gaat het om het verzamelen en bundelen van alle aanwezige systeem- en straatinformatie die bekend is bij alle relevante posities binnen de politie (denk aan wijkagenten, runners, deelnemers aan casusoverleggen). Op dit moment is er nog niet altijd sprake van een voldoende dossiervorming ten aanzien van de groep notoire ordeverstoorders. Als er al sprake is van een dossier dan richt zich dat ofwel op voetbalgerealeerde aangelegenheden (vanuit de aanpak Hooligans In Beeld) ofwel op specifieke criminele activiteiten. Een integraal openbare ordedossier van de kerngroep van notoire ordeverstoorders is veelal niet aanwezig. Dossiervorming is belangrijk om aan te kunnen tonen bij zowel bestuurlijke als strafrechtelijke maatregelen, dat het gaat om personen die herhaaldelijk voor ordeverstoringen of andere overtredingen hebben gezorgd. Dit geldt zeker ook voor de nieuwe wetgeving.

8.3.2 Noodverordening en noodbevel

De artikelen 175 (noodbevel) en 176 (noodverordening) van de gemeentewet geven de burgemeester noodbevoegdheden, die hij kan inzetten ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar (na overleg met de driehoek). Een noodbevel is gericht tot personen of organisaties. Een noodverordening daarentegen wordt uitgevaardigd, indien maatregelen nodig zijn tegen een onbepaald aantal personen; het onderscheid tussen noodbevelen en een noodverordening is echter niet heel strikt te maken. Onder voorwaarden kunnen bij noodmaatregelen bepaalde grondrechten worden ingeperkt, indien deze voldoen aan de zojuist opgesomde criteria: het situatiecriterium, het doelcriterium, het proportionaliteitscriterium en het subsidiariteitscriterium. Dit betekent echter niet dat de feiten en omstandigheden – de onderbouwing van de noodverordening – in de noodverordening zelf moeten worden opgenomen.

Ten tweede dient te zijn voldaan aan het doelcriterium; dit betekent dat handhaving van de openbare orde of beperking van gevaar met de noodmaatregelen wordt beoogd. Het proportionaliteitscriterium houdt in dat maatregelen niet verder mogen strekken dan strikt noodzakelijk is. Ten slotte geeft het subsidiariteitscriterium weer dat de noodbevoegdheden alleen mogen worden gebruikt, wanneer gewone bevoegdheden tekort schieten.

In een noodverordening mag datgene staan, wat nodig is voor handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar. Binnen een noodverordening kan een burgemeester een variëteit aan bepalingen opnemen, zoals een gebiedsverbod, een alcoholverbod (bij zich hebben, schenken, nuttigen), het verbod tot het dragen van bepaalde kleding, speciale bepalingen voor de horeca, verwijderingsbevelen en de bestuurlijke ophouding als middel voor niet-naleving van de noodverordening. Vooral bij voetbalgerelateerde evenementen wordt gebruik gemaakt van een noodverordening. Hieronder volgen een aantal inhoudelijke bepalingen die in een noodverordening kunnen worden opgenomen:

Noodverordening:

- Gebiedsverbod voor afgezette gebieden;
- Verbod van bezit van voorwerpen/stoffen;
- Verbod op het dragen van bepaalde kleding;
- Verbod op gebruik middelen/stoffen om herkenning te bemoeilijken op/aan openbare weg;
- Verbod op het schenken van alcoholhoudende drank in bepaalde gebieden;
- Verbod op het nuttigen van alcoholhoudende dranken binnen een bepaald gebied;
- Verbod op discriminerende, racistische of aanstootgevende uitingen;
- Verbod op het bij zich hebben van alcoholhoudende dranken;
- Bepalingen voor horeca inrichtingen;
- Gebiedsverbod voor supporters van een specifieke voetbalclub waarvan de dreiging komt;
- Verwijderingsbevel bij het niet kunnen tonen van een geldig toegangsbewijs;
- Verwijderingsbevel bij discriminerende leuzen/gedrag van supporters;
- Verwijderingsbevel bij verstoren openbare orde op eerste aanzegging politie;

- Gebod tot het opvolgen van bevelen door de politie;
- Bestuurlijke ophouding bij niet naleving.

Een noodverordening wordt niet snel gebruikt, maar behoort wel tot het min of meer 'vaste pakket' aan maatregelen dat wordt getroffen bij een dreiging voor grootschalige ordeverstoringen. De noodverordening biedt veel mogelijkheden om adequaat te reageren op een dreiging. Een noodbevel wordt minder vaak ingezet mede omdat dit vereist dat er specifieke informatie voorhanden is over een groep met duidelijke kernmerken. De meeste respondenten geven aan dat de noodverordening voldoende handvatten biedt in combinatie met de bestaande APV.

8.3.3 Preventief fouilleren

Fouilleren van personen op basis van de kleding van personen, mag alleen indien tegen deze persoon ernstige bezwaren bestaan en deze persoon verdacht wordt van een strafbaar feit (art. 27 Sv). Preventief fouilleren gaat juist om het fouilleren van een persoon, zonder voorafgaande verdenking van een persoon op grond van een concreet strafbaar feit.¹¹⁶ Van belang is een recente uitspraak van het EHRM op 12 januari 2010, aangaande preventief fouilleren.¹¹⁷ Hierin oordeelde het EHRM dat preventief fouilleren onrechtmatig is, wanneer er geen sprake is van enige verdenking.

Fouilleren op basis van de Opiumwet mag alleen bij verdenking van een misdrijf. Dit geldt ook voor het doorzoeken van vervoersmiddelen. Bij het creëren van de regeling tot preventief fouilleren is ervoor gekozen om verdovende middelen niet in de regeling op te nemen. Tijdens de parlementaire behandeling werd aangegeven dat bezit van vuurwapens de veiligheid van personen direct in gevaar kan brengen, het bezit van verdovende middelen niet.¹¹⁸ Een aanbeveling uit *Bestuur, Recht en Veiligheid* is om het preventief fouilleren op wapenbezit (Wet wapens en munitie) te verbreden naar strafbare feiten binnen de Opiumwet. Bij de aanwijzing van veiligheidsrisicogebieden moeten bestuur en justitie wel aantonen dat drugsgebruik, - handel of anderszins leidt tot verstoring van de openbare orde. In de reactie geeft het kabinet aan verder onderzoek noodzakelijk te vinden, niet alleen qua behoefte en precieze invulling, maar ook op het punt van de juridische haalbaarheid. "Een bevoegdheid, zoals voorgesteld, moet passen binnen de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit. Zo wordt het preventief fouilleren op wapens gelegitimeerd door de gevaarstelling van wapenbezit. Verbreiding naar drugs heeft mogelijk een andere legitimerende grondslag."

In de huidige situatie vormt preventief fouilleren al een zeer ingrijpende maatregel, die een beperking van het grondrecht op privacy inhoudt. Met name de artikelen 8 en 5 van het EVRM zijn van belang (Van der Torre & Ferwerda, 2005). Art. 8 EVRM stelt de volgende voorwaarden aan het inperken van de privacy: 1) de inbreuk is bij de wet voorzien, 2) de inbreuk dient een legitiem doel en 3) de inbreuk is noodzakelijk in een democratische samenleving, 4) voorzienbaarheid van de inbreuk en 5) het moet gaan om een noodzakelijke inbreuk op de privacy. Ten aanzien van het eerste vereiste geldt dat de inbreuk in artikel 151b Gemeentewet en de Wet Wapens en Munitie neergelegd is. Het legitieme doel uit zich hierin, dat de maatregel het terugbrengen van illegaal wapenbezit en gebruik en de daarmee gepaard gaande gevaren en gevoelens van onveiligheid tot doel heeft. Ten slotte voorziet de wet in een dringende maatschappelijke behoefte.¹¹⁹ De regeling

¹¹⁶ Op grond van art. 151b Gemeentewet kan de gemeenteraad de bevoegdheid toekennen aan de burgemeester om gebieden als veiligheidsrisicogebied aan te wijzen. Het moet wel gaan om verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens, dan wel bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Voorbeelden van veiligheidsrisicogebieden kunnen zijn: uitgaansgebieden, wijken waarin aanhoudende (wapen)criminaliteit plaatsvindt, of gebieden waarin zich grote (sport)manifestaties (evenementen) voordoen. De Officier van Justitie gelast vervolgens tot preventief fouilleren op grond van art. 50 lid 3, 51 lid 3 en 52 lid 3 Wet wapens en munitie (WWM): het doorzoeken van kleding, vervoersmiddelen en verpakkingen die men bij zich draagt.

¹¹⁷ Op 12 januari 2010 deed het EHRM uitspraak in de zaak Gillan and Quinton vs. The United Kingdom. (ECHR, Gillan and Quinton vs. the United Kingdom, 12 januari 2010, Application no. 4158/05). De feitenbeschrijving was als volgt: op weg naar een demonstratie bij een wapenbeurs in Londen werden Gillan en Quinton in september 2003 gefouilleerd door de Britse politie. Zij dienden een klacht in tegen het politieoptreden tijdens de preventief fouilleeractie en stelden dat er een inbreuk was gemaakt op de artikelen de artikelen 5, 8 (recht eerbiediging privé-leven), 9, 10 en 11 EVRM.

¹¹⁸ *Kamerstukken II* 1999/00, 26 865, nr. 3 p. 6 en *Kamerstukken II* 1999/00, 26 865, nr. 5 p. 6.

¹¹⁹ Het Hof stelt: 'Deze maatregel acht het hof daarenboven proportioneel tot het beschikbare doel, nu het vóór de wet preventief fouilleren voor de politie beschikbare instrumentarium tekort schoot bij het aanpakken van illegaal wapengebruik, de uitvoering van de wet met de nodige waarborgen is omgeven en in het bevel van de officier van justitie, dat de

van preventief fouilleren is, getoetst aan deze criteria, proportioneel en voorziet in voldoende waarborgen.¹²⁰

Op dit moment is het voor politie mogelijk om gebruik te maken van de leer van de voortgezette toepassing. Deze houdt in dat indien men bij preventief fouilleren onverhoopt en spontaan stuit op bijvoorbeeld een niet toegestane hoeveelheid soft-drugs, overgegaan mag worden - door opsporingsambtenaren - tot optreden in het kader van overtreding van de Opiumwet. Preventief fouilleren mag echter nóóit tot doel hebben om drugs op te sporen; wordt dit wel beoogd, dan gaat het om een ontoelaatbare détournement de pouvoir: het middel wordt niet ingezet voor het wettelijk genormeerde doel.

Een vraag die tijdens het onderzoek opkwam is of het mogelijk en wenselijk is, om de bevoegdheid tot preventief fouilleren uit te breiden naar drugs (tijdens evenementen). Een uitbreiding van preventief fouilleren naar drugs staat juridisch gezien op gespannen voet met de waarborging van de grondrechten (proportionaliteitscriterium), en daarmee met de lijn die door het EHRM is neergezet. In het onderzoek zijn verscheidene argumenten op dit punt gewisseld. Een zwaarwegend argument zou kunnen zijn, dat het gebruik van drugs aantoonbaar leidt tot een verhoging van het gevaar voor ordeverstoringen/gewelddadig gedrag. Echter, de relatie met enig 'openbare ordegevaar' en het mogelijk aanwezig zijn van drugs is niet of minder snel te geven, dan de relatie tussen de aanwezigheid van wapens en gevaar voor de openbare orde. Literatuur wijst op drugs als een beïnvloedende factor, er bestaat echter geen wetenschappelijk aangetoond causaal verband tussen het gebruik van drugs en het initiëren/escaleren van ordeverstoringen. In dit onderzoek wees het merendeel van de respondenten drugs wel aan als één van de factoren, waardoor situaties escaleerden. Deze ervaringskennis is van belang. Nader onderzoek naar de relatie tussen drugsgebruik – met name waar het gaat om het gebruik van zogenaamde 'uppers', zoals cocaine - en gewelddadig gedrag kan uitkomst bieden.

Ten aanzien van het preventief fouilleren op drugs bij evenementen, geldt dat er ook minder vergaande alternatieven zijn. Door middel van het in de evenementenvergunning en huisregels verbieden van drugs (en drank) kan hetzelfde effect bereikt worden. Een voorbeeld is een verbodsbepaling op de aanwezigheid van drugs op het evenement naar de organisator toe, neergelegd in de evenementenvergunning. De organisator dient op zijn beurt dit drugsverbod in de huisregels op te nemen en naar bezoekers te communiceren dat er actief 'op het bezit van drugs' zal worden gecontroleerd en gehandhaafd door middel van fouillering aan de deur. Handhaving van de evenementenvergunning en de huisregels van een evenemententerrein door politie, buitengewoon opsporingsambtenaren en beveiliging kan de aanwezigheid van drugs beperken. Hoewel dit moeilijker is bij evenementen waar geen specifiek afgebakend evenemententerrein is, kan dit worden ondervangen door de inzet van voldoende handhavende capaciteit. Preventief fouilleren op drugs bij evenementen is dan ook naar ons oordeel op dit moment niet noodzakelijk.

Velen benadrukten wel dat nader onderzoek naar de mogelijkheid van preventief fouilleren op drugs bij overlast en criminaliteit in wijken waardevol is. Dit zou onderdeel kunnen zijn van een bestuursrechtelijke aanpak. Een denkrichting is dat de Gemeentewet wordt uitgebreid met de bevoegdheid van de Raad om een verordening vast te stellen, die vervolgens de burgemeester de bevoegdheid geeft om binnen een veiligheidsrisicogebied ook preventief te fouilleren op drugs. De burgemeester zou dan, - met het vereiste dat eerst beraadslaging in de lokale driehoek plaatsvindt - gestoeld op het criterium van aantoonbare drugsoverlast en criminaliteit, in het kader van handhaving van de openbare orde kunnen gelasten tot preventief fouilleren op drugs binnen bestaande veiligheidsrisicogebieden. Deze veiligheidsrisicogebieden betreffen in de praktijk vaak uitgaansgebieden, of gebieden waar al met drugsoverlast wordt gekampt. De verdere verkenning op dit punt maakt geen onderdeel uit van dit onderzoek.

preventieve fouilleringsactie uiteindelijk constitueert en tot de daadwerkelijke inbreuk leidt, een beperking in tijd is opgenomen, Hof Amsterdam, 1 februari 2006, LJN AV1477.
¹²⁰ Idem.

8.3.4 Cameratoezicht

Op 1 februari 2006 trad de Wet cameratoezicht op openbare plaatsen in werking, waarbij art. 151c aan de Gemeentewet werd toegevoegd en art. 13 Wet politieregisters werd gewijzigd.¹²¹ Op grond van art. 151c Gemeentewet kan de Raad aan de burgemeester de bevoegdheid toekennen om te besluiten tot de plaatsing van vaste camera's voor een bepaalde duur (na overleg zoals in art. 14 Politiewet). Dit moet wel noodzakelijk zijn voor de handhaving van de openbare orde. Het gaat hier om een duurzame vorm van cameratoezicht. Op grond van artikel 2 Politiewet kan de politie ook mobiel cameratoezicht inzetten, zoals camerahelmen van politiefunctionarissen tijdens een surveillance.

Steeds vaker worden camera's ingezet bij evenementen. Dit vanwege de crowd control functie, zodat met name drukke publiekspunten kunnen worden gevolgd. Ook worden camera's gebruikt om bezoekers vast te leggen en vaak ook om duidelijk te maken dat er toezicht is en/of om het gedrag van specifieke groepen te monitoren. Dit heeft volgens respondenten een preventieve werking omdat hiermee de anonimiteit wordt doorbroken. De fysieke omgeving is hierbij van belang omdat de zichtlijnen goed moeten zijn. Camerabeelden zijn tevens een belangrijke bron van informatie voor de opsporing nadat zich ordeverstoringen hebben voorgedaan. Camera's hebben meerdere functies, maar om de camerabeelden optimaal te kunnen benutten moeten vooraf keuzes worden gemaakt over het type camera's en de gewenste functionaliteiten (crowd management/overzicht of het in beeld brengen en houden van individuen). Juist daar waar minder zicht op de menigte gehouden kan worden bij het ontbreken van een toegangscontrole, is cameratoezicht op cruciale hot spots van belang.

Ook in het veldonderzoek werd duidelijk dat op de meeste grote evenementen zowel door de politie, als door private organisatoren gebruik wordt gemaakt van cameratoezicht op en rond de evenementenlocatie.

8.3.5 Bestuurlijk ophouden

De Wet van 25 april 2000 tot wijziging van de Gemeentewet ter verbetering van de mogelijkheden tot bestrijding van grootschalige verstoringen van de openbare orde behelsde de invoering van twee nieuwe artikelen: art. 154 a en art. 176a Gemeentewet.¹²² De aanleiding van deze regeling is terug te voeren op de voorbereiding van het EK 2000: met de regeling wilde men mogelijk groepsgeweld van hooligans tegengaan.

De bevoegdheidstoedeling verloopt langs twee sporen. In het eerste geval dient de gemeenteraad bij verordening (art. 154a Gemeentewet) aan de burgemeester de bevoegdheid te verlenen tot bestuurlijke ophouding. Het gaat hierbij om voorzienbare situaties. Daarnaast kan de burgemeester *zelfstandig* besluiten tot bestuurlijke ophouding, ingeval van overtreding van specifieke voorschriften van een noodbevel of een noodverordening. Het gaat bij deze laatste mogelijkheid vooral om onvoorzienbare situaties, zoals bedoeld in 175 Gemeentewet: 'oproerige beweging, van andere ernstige wanordelijkheden of van rampen of zware ongevallen, dan wel van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan'. De meer democratische eerste optie is bedoeld voor voorzienbare ordeverstoringen.¹²³ In beide gevallen dienen personen in staat te worden gesteld om de voorschriften alsnog na te leven.

Bestuurlijke ophouding is dus alleen toegestaan om *voortzetting of herhaling van overtredingen te voorkomen*, en er geen andere mogelijkheden zijn om dit doel te bereiken. De overtreding moet groepsgewijs geschieden, maar de opgehouden personen dienen wel de voorschriften zelf overtreden te hebben. Dit betekent echter niet dat de bevoegdheid slechts kan worden toegepast, wanneer er al sprake is van daadwerkelijke ordeverstoringen. Ook bij ernstige vrees voor grootschalige ordeverstoringen kan de burgemeester ingrijpen. Bestuurlijke ophouding mag

¹²¹ Stb. 2005, nr. 392.

¹²² Wet van 25 april 2000, Stb. 2000, 175, houdende Wijziging van de Gemeentewet ter verbetering van de mogelijkheden tot bestrijding van grootschalige verstoringen van de openbare orde. Zie ook het Besluit plaatsen bestuurlijke ophouding van 28 april 2000, Stb. 2000, 180.

¹²³ Kamerstukken II 26 735, MvT p. 10/11.

maximaal 12 uur duren, de burgemeester moet een plaats aanwijzen waar de personen moeten worden opgehouden. Deze locatie dient voorzien te zijn van sanitaire voorzieningen en eventueel een overnachtingsmogelijkheid. Bovendien dient nog tijdens de bestuurlijke ophouding de mogelijkheid te bestaan om de rechter middels een voorlopige voorziening uitspraak te laten doen over de rechtmatigheid van de bestuurlijke ophouding.

In de publicatie *Recht, bestuur en veiligheid* (Muller e.a., 2008) is verslag gedaan van de omgang met de regeling tot bestuurlijke ophouding in de praktijk. Hierin wordt opgemerkt: "*in de praktijk worden alternatieve oplossingen gevonden waarvoor de bevoegdheidsgrondslag niet altijd duidelijk is. Er wordt bij voetbaloverlast bij voorkeur gewerkt met strafrechtelijke bevoegdheden, met de identificatieplicht en zo nodig met een noodverordening. Dat alles heeft gemaakt dat de regeling in de praktijk slechts enkele malen is toegepast....De Jong meent dat de regeling in de praktijk slechts uitvoerbaar is bij voorschriften waarbij de politie in één oogopslag kan constateren dat personen een overtreding hebben begaan, zoals het negeren van het [bevel tot het] volgend van een verplichte route voor bezoekende voetbalsupporters.*"

De onderzoekers opperen dat - gezien de behoeften en gesignaleerde knelpunten vanuit de praktijk - er wellicht een mogelijkheid moet worden gecreëerd voor een minder complexe regeling, waarbij de huidige voorwaarden worden versoepeld. Het doel van het preventief in willen grijpen is om incidenten met een bepaalde groep te voorkomen. Wil men een 'light' variant invoeren, die de duur van de bestuurlijke ophouding inkort, wil dit niet zeggen dat men daarmee niet toornst aan de vrijheidsontneming: 6 of 8 uur in plaats van maximaal 12 uur, zal altijd nog het vereiste van het treffen van organisatorische, facilitaire voorzieningen met zich mee brengen.

Hierbij moet wel onderscheid worden gemaakt in a) voorzienbare situaties en b) onvoorziene situaties. In voorzienbare situaties – daar waar sprake is van een concrete dreiging die zich tijdig openbaart, tijdens een evenement dat maanden van tevoren gepland staat, zoals een risicowedstrijd of een voetbalgerelateerd evenement – dient onzes inziens toch de regeling van bestuurlijke ophouding goed voorbereid te worden. Ook kan tijdens een voetbalwedstrijd – of in de aanloop daar naartoe – supporters zonder kaartje de toegang tot de gemeentegrens worden ontzegd.

In 'onvoorziene gevallen' en acute gevallen bij andere type evenementen, vooral diegene die een openbaar karakter hebben, zal het lastiger zijn om de complexe regeling van bestuurlijk ophouden voor te bereiden. Wellicht dat dan gekeken moet worden naar andere mogelijkheden. In de aanbevelingen gaan wij in op een nieuwe bevoegdheid tot tijdelijk verplaatsen. Bij het creëren van een wettelijke basis voor verplaatsing van potentiële ordeverstoorders ligt het kernpunt van de regeling in het vervoeren/verplaatsen van groepen, bijvoorbeeld naar de gemeentegrens, alwaar zij hun bewegingsvrijheid weer terugkrijgen. Het criterium zal moeten zijn, dat – op grond van dreigingsinformatie of de beoordeling van de situatie ter plaatse – gerede vrees bestaat voor een ernstige verstoring van de openbare orde, of dat reeds verstoringen van de openbare orde van leden van de groep hebben plaatsgevonden.

Van toepassing van de regeling tot bestuurlijk ophouden is bij de ons onderzochte evenementen geen gebruik gemaakt.

8.4 Samenvatting uitdagingen en getroffen maatregelen

De belangrijkste uitdagingen voor het beperken van de dreiging zijn:

- goede kennispositie hebben over ordeverstoorders en relevante ontwikkelingen (zoals rivaliteiten);
- een dreiging wegnemen;
- informeren bestuur en leiding;
- vooraf voorkomen dat risicovolle personen aan-wezig zijn;
- incidenten rond risicovolle personen onderweg voorkomen;
- voorkomen dat risicovolle personen die de omgeving van het terrein bereiken naar binnen kunnen;
- afschrikken ordeverstoorders;
- voorkomen dat een 'leider' een groep om zich heen verzamelt om de orde te verstoren;
- monitoren en analyseren incidenten op patronen;

- voorkomen overmatig middelengebruik door potentiële ordeverstoorders;
- voorkomen dat potentiële ordeverstoorders kunnen beschikken over wapens of materiaal dat als wapen kan worden gebruikt;
- voorbereiden gerichte maatregelen om in te kunnen grijpen bij ordeverstoringen vanuit diegenen die voor een dreiging zorgen.

Op grond van onze bevindingen komen wij tot een samenvattend overzicht van maatregelen die we hebben ingedeeld in basismaatregelen en maatregelen die aanvullend genomen moeten worden, bij een verhoogd risico.

Intelligence en dreiging	Basismaatregelen	Aanvullend voor hoog risico
Goede kennispositie hebben over ordeverstoorders en relevante ontwikkelingen (zoals rivaliteiten)	<ul style="list-style-type: none"> - Regulier werk RID voor groepen die een continu risico vormen - Monitoren nieuwe media - Betrekken van supportersbegeleiding - Contacten in de wijk (zicht op eventuele spanningen) - Contacten met gemeenschappen om zicht te houden op breuklijnen/conflicten - Kennis wijkagent benutten (jeugdgroepen, notoire lokale verstoorders) - Internationale contacten rond internationale voetbalwedstrijden - Weten welke andere groepen notoire ordeverstoorders soms of regelmatig naar het gebied toekomen - Systematisch volgen lokale vetes, landelijke vetes en internationale vetes - Kennis verwerven over 'vriendschappen/allianties' - Weten welke disputen/ breukvlakken actueel zijn onder en binnen de groepen 	<ul style="list-style-type: none"> - Werken met meerdere meetmomenten / analyses tot aan vastgesteld moment vlak voor evenement - Interregionaal delen van informatie over reisbewegingen hoog risico groepen
Een dreiging wegnemen		<ul style="list-style-type: none"> - 'Stuk maken' van potentiële afspraakgestuurde rellen: duidelijk maken dat de dreiging bekend is bij de politie - Aanpassen van het programma door act te wijzigen en daarmee aantrekkingskracht voor verstoorders weg te nemen
Informereren bestuur en leiding	<ul style="list-style-type: none"> - Protocol hanteren voor doorgeven dreigingsinformatie 	<ul style="list-style-type: none"> - Vooroverleg driehoek - Waar nodig aanscherpen beleids- en tolerantiegrenzen
Voraf voorkomen dat risicovolle personen aanwezig zijn		<ul style="list-style-type: none"> - Strafrechtelijke maatregelen zoals een gebiedsverbod, evenementenverbod en meldplicht - Bestuurlijke maatregelen zoals een omgevingsverbod, of locatieverbod - Werken met kaarten op naam plus identiteitscontrole - Internationale maatregelen: voorkomen dat notoire ordeverstoorders (met name hooligans) afreizen naar wedstrijden in het buitenland (bv dmv meldplicht)
Incidenten rond risicovolle personen	<ul style="list-style-type: none"> - Handhaven afgesproken beleids- en tolerantiegrenzen - Aanhouden van ordeverstoorders 	<ul style="list-style-type: none"> - Observeren/volgen groepen - Informeren van vervoerders - Extra cameratoezicht (dynamisch en

onderweg voorkomen	- Kennis hebben van specifieke vervoersmiddelen van een specifieke groep	<ul style="list-style-type: none"> statisch) Extra handelings- en politiecapaciteit op hot spots Inzet spotters
Voorkomen dat risicovolle personen die de omgeving van het terrein bereiken naar binnen kunnen	- Weigeren ordeverstoorders door organisator	<ul style="list-style-type: none"> Afgesloten evenemententerrein met toegangscontrole Spotters inzetten met kennis van de specifieke risicogroep Maatregelen om detectie van incidenten te bevorderen Preventieve ID-controle om vast te stellen dat notoire ordeverstoorder inderdaad aanwezig is Inzet spotters
Afshrikken ordeverstoorders		- Zichtbare politieaanwezigheid, in het bijzonder ME of andere gespecialiseerde eenheden
Voorkomen dat een 'leider' een groep om zich heen verzamelt om de orde te verstoren	- Uit de anonimiteit halen door aan te spreken, zichtbaar te filmen	- Groepsverbod (zowel gericht tegen leiders als tegen diegenen die willen deelnemen aan de groep)
Monitoren en analyseren incidenten op patronen	<ul style="list-style-type: none"> Analyseren incidenten in relatie tot mogelijke patronen/ betrokkenheid zelfde personen Ervaringen medische post meenemen in sfeerbeeld 	
Voorkomen overmatig middelengebruik door potentiële ordeverstoorders	<ul style="list-style-type: none"> Weigeren personen onder invloed door beveiliging Verwijderen personen Optreden tegen openbare dronkenschap door politie Tegengaan strafbare feiten rond drugs 	<ul style="list-style-type: none"> Drooglegging omgeving evenemententerrein Alcoholverbod in trein
Voorkomen dat potentiële ordeverstoorders kunnen beschikken over wapens of materiaal dat als wapen kan worden gebruikt (inclusief stenen, glas, stoelen)	<ul style="list-style-type: none"> Toegangscontrole, visiteren, fouilleren Opruimen gebied om potentiële gelegenheidswapens weg te nemen 	- Preventief fouilleren in aangewezen veiligheidsrisicogebied
Vorbereiden gerichte maatregelen om in te kunnen grijpen bij ordeverstoringen vanuit diegenen die voor een dreiging zorgen		<ul style="list-style-type: none"> Noodverordening of noodbevel voorbereiden en waar nodig uitvoeren Aanscherpen plannen en scenario's Vorbereiden bestuurlijk ophouden

9 Reageren op ordeverstoringen en groeps geweld

9.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan wij in op de laatste vier componenten van de eerder benoemde integrale aanpak. Dit is de aanpak tijdens een evenement of grootschalige gebeurtenis waarbij zich op enig momenten incidenten voordoen die kunnen escaleren tot grootschalige ordeverstoringen. Achtereenvolgens gaan wij in op de volgende thema's binnen de integrale aanpak:

- D. Deëscaleren van beginnende incidenten (paragraaf 9.2)
- E. Grootschalig optreden (paragraaf 9.3)
- F. Sancties opleggen en herhaling voorkomen (paragraaf 9.4)
- G. Nasleep (paragraaf 9.5).

9.2 Deëscaleren van beginnende incidenten

9.2.1 Er zijn altijd incidenten

Ondanks het trachten te verminderen van risicovol gedrag en het beperken van gelegenheid, is het haast onvermijdelijk dat er kleine incidenten plaatsvinden.

"Waar veel mensen bij elkaar zijn, ontstaan vroeg of laat irritaties en agressie."

In veel gevallen lukt het om kleine incidenten ook klein te houden, vooral ook door een adequate inzet van beveiliging en/of politie. Het deëscaleren van kleine of beginnende incidenten is belangrijk; deze zijn in de meeste gevallen de triggers voor een massagestuurde rel, zo constateerden wij in de analyse van aard en omvang van het fenomeen in hoofdstuk 3 en 4. Respondenten onderschrijven dit, maar geven direct aan dat daar ook een belangrijk knelpunt zit, omdat het volgens hen niet eenvoudig is om te deëscaleren; bovendien is er niet binnen alle korpsen de kennis en kunde aanwezig om effectieve deëscalatietactieken toe te passen.

"Confrontaties met ordeverstoorders doen zich idealiter voor in omstandigheden die jijzelf hebt uitgekozen. Het is de opgave dreigende conflicten vooraf te beïnvloeden, zodat als er iets gebeurt, de confrontaties zich op jouw voorwaarden voordoet (locatie, tijdstip, omgeving etc.)".

9.2.2 Interventies als hoogrisicomomenten

De reactie op incidenten is belangrijk, mede omdat iedere meer zichtbare en ingrijpende maatregel (zoals bijvoorbeeld het stopzetten van de muziek, het verwijderen van een groep van het terrein) de aandacht voor het incident vergroot. Hiermee wordt ook de kans groter dat omstanders zich ermee gaan bemoeien, aldus respondenten. Op basis van de analyse over de aard en omvang van het fenomeen zijn enkele hoog risicomomenten zichtbaar geworden, als het gaat om potentiële escalatie van een incident en/of het risico van agressie tegen de politie. Belangrijke afwegingen betreffen onder meer het moment van optreden. Dit kan direct of later op een voor de beveiliging of politie gunstiger moment, bijvoorbeeld wanneer de persoon in kwestie zich niet in de nabijheid bevindt van de groep.

Het wegsturen van ordeverstoorders(s).

De verwijdering kan plaatsvinden na één of meerdere incidenten. Wij hebben meerdere voorbeelden gezien van escalaties die volgden op verwijdering. Het risico zit daarbij niet zozeer in het moment van verwijderen zelf, maar in de periode die hierop volgt. Er zijn vele voorbeelden van verwijderde bezoekers die op een later moment terugkeren naar het evenement. Soms gebeurt dit binnen enkele minuten, soms na langere tijd. Een deel van hen gaat ook echt weg, een ander deel zoekt vrienden en bekenden op en wil 'verhaal' halen, of via een andere weg het terrein weer opkomen. Afhankelijk van de specifieke kenmerken van het evenement – bijvoorbeeld een half afgesloten locatie - is het al dan niet mogelijk om ongezien het terrein weer op te komen. Bij open, en publiek toegankelijke

evenementen bestaat er een zo mogelijk nog eenvoudiger manier om terug te keren. Dergelijke bezoekers vormen vanaf dat moment een verhoogd risico, gelet op de opgebouwde emoties en frustraties.

"De boodschap is altijd: of je mengt je als politie in de menigte en gaat met iedereen een praatje maken, of je blijft weg. Als de politie recht tegenover het aanwezige publiek of groep komt te staan, dan is de kans op geweld aanzienlijk. Als je erin gaat, dan met volle overtuiging en overmacht. Ontbreekt de overtuiging en beschikbare capaciteit wacht dan liever af. Dan heeft optreden weinig zin. De kans op escalatie is dan zelfs groter."

De eerder in de literatuur genoemde constatering dat omstanders zich eerder tegen de politie of beveiliging keren, in plaats van behulpzaam te zijn, zien wij ook terug bij meerdere evenementen in dit onderzoek.

"Je verwacht dat mensen begrip hebben voor het optreden van de beveiliging. Zij hadden immers ook last van die desbetreffende personen. Maar het tegendeel is waar: zij kijken eerst mee en beginnen dan te schelden tegen de beveiliging."

Het aanhouden van ordeverstoorders

Dient de aanhouding vervolgens ter plekke te gebeuren of in een later stadium? Aanhouding ter plekke heeft in beginsel het voordeel dat aan het publiek zichtbaar wordt gemaakt dat bepaald normoverschrijdend gedrag niet wordt getolereerd. Daar staat tegenover dat, afhankelijk van de opstandigheden, een politie-interventie 'ter plekke' ook een tegenreactie bij omstanders tot gevolg kan hebben; wij zagen dat dit in veel gevallen de trigger vormde voor 'escalatie'. In dat licht bezien, kan het onder bepaalde omstandigheden wenselijker/mogelijk zijn om niet direct aan te houden. Dit geldt bijvoorbeeld indien er van een groep een dreigende houding uitgaat en er op dat moment onvoldoende capaciteit beschikbaar is om op te treden tegen de groep als geheel. In de praktijk wordt veelal gezocht naar een moment waarop degene die zich misdraagt zich afzondert van de groep, bijvoorbeeld om drinken of eten te kopen of naar het toilet te gaan. Ook is de locatie waar de desbetreffende groep zich bevindt van belang. Er moet gelegenheid zijn tot ingrijpen waar nodig, ook bij escalatie. Dit is eenvoudiger op het moment dan een groep zich niet in het midden van een menigte bevindt, maar bijvoorbeeld aan de zijkant van het terrein. Dit hangt mede af van de mogelijkheden voor het betreden van het terrein, bijvoorbeeld of het een open of afgesloten terrein betreft. In het laatste geval wordt vaak gebruik gemaakt van een noodopening. Deze afwegingen liggen veelal bij de direct leidinggevende ter plaatse. Afhankelijk van de aanwezige of te roepen specialistische ondersteuning wordt advies gevraagd van bijvoorbeeld aanhoudingseenheden. Soms is het mogelijk om bij specifieke incidenten in te zoomen met de camera, foto's te maken en om later op basis van deze foto's, na afloop met aanhoudingsteams verdachten aan te houden. De politie handelt in die gevallen veelal binnen de eerder afgesproken tolerantiegrenzen. Het OM wordt zelden geraadpleegd bij afwegingen om wel of niet aan te houden tijdens een evenement. Indien er wordt gewerkt met een SGBO worden risicovolle optredens daar ook besproken. Hierbij is onder meer relevant wat de informatie op dat moment is: wat is er bekend over de groep? Maar ook de vraag of er mogelijk anderen ook op weg zijn richting het evenement.

Deëscaleren versus beleids- en tolerantiegrenzen

In nagenoeg alle gevallen was er bij evenementen sprake van geëxpliciteerde beleids- en tolerantiegrenzen. Deze werden echter beperkt nageleefd en gehandhaafd. Niet altijd waren betrokkenen ook voldoende op de hoogte van de beleids- en tolerantiegrenzen. Door de meeste betrokkenen wordt echter het handhaven van beleids- en tolerantiegrenzen als een belangrijke succesfactor gezien. Een overkoepelend punt is dat het handhaven van voorwaarden en beleids- en tolerantiegrenzen op gespannen voet staat met de beschikbare capaciteit. De neiging is om kleine incidenten te laten gaan, omdat de capaciteit moet worden benut voor mogelijke grootschaliger inzet. Ook wordt bij incidenten vaak niet ingegrepen uit vrees voor escalatie. Er zijn grote verschillen tussen de regio's voor wat betreft de gehanteerde beleids- en tolerantiegrenzen. Soms zijn deze heel generiek, daar waar in andere regio's gewerkt wordt met gespecificeerde beleids- en tolerantiegrenzen. Eenduidige handhaving van afgesproken beleids- en tolerantiegrenzen vindt nog niet plaats.

Het blijft een lastige afweging om direct in te grijpen of juist te wachten met ingrijpen, omdat dit mogelijk escalerend kan werken. Tegelijkertijd dient beseft te worden dat bepaalde incidenten ook moedwillig worden opgezocht. Dit is het geval bij afspraakgestuurde rellen en zal mogelijk vaker voorkomen bij voetbalgerelateerde evenementen. Het is een illusie om te denken dat men incidenten ten alle tijde kan voorkomen. Een interventie die zich richt op zowel het individu, de groep en de omstanders lijkt een effectieve strategie om te gaan met beginnende incidenten.

Drievoudig interventiespoor: individu, groep en omstanders

Het optreden van de politie in reactie op kleine incidenten is direct van invloed op het escalatierisico. Zoals eerder benoemd zijn er risicomomenten die mede samenhangen met het 'ingrijpen'. Uit de interviews komt het volgende beeld naar voren: enerzijds is er veel ervaring bij de politie aanwezig waar het gaat om het optreden tegen normoverschrijdend gedrag, maar anderzijds ook een beeld dat dit als zeer lastig wordt ervaren in menigten.

Tijdens evenementen is vooral de beveiliging of toezichthouder als eerste aan zet. Dit heeft uiteraard te maken met de werkverdeling op het terrein: de organisator zorgt voor een soepel verloop en de politie richt zich op de omgeving. Waar nodig kan de politie personen overnemen van de beveiliging, meestal aan de grens van het evenemententerrein of op een backstage terrein. Ook nooduitgangen worden benut door beveiliging en politie om het terrein op te komen waar nodig. Dit optreden gaat in veel gevallen goed, maar soms moet de politie zelf optreden. Voorbeelden hiervan zijn het stopzetten en laten ontruimen van een evenement, dan wel het ingrijpen bij vastgestelde strafbare feiten waarbij de inzet van beveiliging niet toereikend is. In een aantal gevallen moest de politie de beveiliging 'ontzetten'.

Ook hebben we geconstateerd dat - parallel met de fasen binnen uitgaansgeweld - omstanders zich gaan bemoeien met de inzet/acties van beveiliging en/of politie. Respondenten benadrukken dan ook het belang om naast acties gericht op ordeverstoorde(s), voldoende aandacht te schenken aan het monitoren van het gedrag van omstanders; dit gebeurt lang niet altijd. Wat volgens respondenten te weinig gebeurt, is rekening houden met het 'interactieve' aspect: er wordt niet goed genoeg gekeken naar hoe de omgeving reageert en wat er moet gebeuren als het anders loopt dan gepland. Er moeten meerdere scenario's en bijbehorende tactieken en handwijzen worden opgesteld. Ook moet worden ingeschat welk type inzet - indien er keuze is - effectief is. De inzet van politiehonden kent een andere uitstraling en heeft een ander effect, dan de inzet van platte petten of speciale eenheden in vreedestenuue.

"De strategie is eerder interveniëren. Je moet interveniëren voordat ze klaar zijn om met de politie te vechten. Het ingrijpen tijdens de mobilisatiefase houdt in dat je de regie krijgt, door de menigte zo snel mogelijk in te sluiten. In een grote massa is dit wel lastig. Je moet dit tactvol aanpakken, omdat er anders paniek kan ontstaan of iedereen mee gaat doen."

De omstanders worden vooral gevraagd om afstand te behouden en tegen hinderlijk gedrag wordt opgetreden. Omstanders hebben hun eigen opvattingen over wat er al dan niet gebeurd zou zijn en ook wiens 'schuld' dit zou zijn. Het loont om het gesprek met de omstanders aan te gaan en hen uit te leggen hoe en waarom beveiliging of politie optreedt zoals zij doen. Het is vooral belangrijk om voorspelbaar en consequent te reageren, zo benadrukken respondenten.

Een beproefd concept is dat de leider van de groep waartoe een ordeverstoorde behoort, wordt aangesproken en wordt betrokken in de aanpak; hierbij wordt uitgegaan van een zelfcorrigerend mechanisme binnen de groep. De groep krijgt dan de kans om een eigen groepslid te kalmeren. Indien het normoverschrijdend gedrag zich echter voortzet, wordt de gehele groep aangepakt, zo is de mededeling. Dit geldt met name voor groepen waarbij ook notoire ordeverstoorders betrokken zijn.

Uitkomsten bezoekersenquête

Binnen deze context is het interessant om verslag te doen van de uitkomst van het bezoekersonderzoek. Meer dan éénderde van alle respondenten uit het bezoekersonderzoek vindt

dat de politie de rellen zelf uitlokt. Personen die stellen dat zij zelf 'wel eens' of 'regelmatig' betrokken zijn bij rellen, geven dit het meeste aan. Personen die nooit betrokken zijn bij rellen vinden vooral dat de politie te soft optreedt tegen de ordeverstoorers. Deze uitkomsten zijn in hoge mate 'voorspelbaar' als we kijken naar diegenen die deze antwoorden hebben gegeven. Het zegt wel iets over de beeldvorming, in ieder geval bij diegenen die de enquête hebben ingevuld.

Ontwikkeling naar 'openbare orde' politie

Meerdere respondenten hebben in het onderzoek aangegeven dat zij zoekende zijn naar een vorm van politieinzet tussen 'platte pet en ME'. Dit bleek ook uit eerder onderzoek van onder meer de Politieacademie (Adang, e.a., 2010). Er zijn verschillende voorbeelden van dergelijke eenheden. In Rotterdam wordt gewerkt aan het omvormen van de ROG in een Regionale Interventie Eenheid (RIE). In Amsterdam wordt gewerkt met het Vredesregiment. Onzes inziens is het wenselijk om verder te specialiseren als het gaat om handhaving van de openbare orde, zowel bij evenementen of demonstraties, als bij grootschalige gebeurtenissen. Er moet gezocht worden naar de inrichting van een vorm van openbare orde eenheden die in ieder geval de volgende functionaliteiten kent:

- Beheersen van verschillende bejegeningstijlen;
- Kunnen signaleren van potentiële ordeverstoorers;
- Kunnen signaleren van risicovol gedrag;
- Voldoende geweldsmiddelen hebben om op te treden indien nodig;
- Gewend samen te werken met ordediensten en/of beveiligers.

Het belang van het kunnen deëscaleren van beginnende incidenten wordt door alle respondenten onderkend. Tegelijkertijd blijkt uit onderzoek van de IOOV dat er op dit punt nog veel moet worden verbeterd binnen de politie (IOOV, 2010). In het achtergrond hoofdstuk gaven we aan dat de IOOV onder meer concludeert dat een groot deel van de onderzochte politiefunctionarissen niet getraind was op het omgaan met agressie.

9.2.3 Monitoren en analyseren incidenten

Wij hebben in enkele gevallen geconstateerd dat de actie van de politie en/of de beveiliging zich te veel sec richtte op een specifieke locatie, dan wel een incident. Het is belangrijk om vooraf aan een inzet - maar ook tijdens en na een inzet - te monitoren wat de reacties zijn bij anderen. Ontstaat er een beweging van mensen richting het incident? Komen er mensen aangerend? Het is belangrijk om extra capaciteit bij de hand te hebben, zodat een dergelijke dynamiek gevolgd kan worden en vooral ook om - indien nodig - mensen tegen te kunnen houden of aan te spreken om niet naar het incident toe te gaan. Dit managen van de omgeving past bij de drievoudige interventie – op individu, groep en menigte - zoals hiervoor beschreven.

Ook kan het zijn dat een serie van incidenten anderen aantrekt en dat de groep die voor problemen zorgt, steeds groter wordt. Dit vergt dat per incident wordt nagegaan of het incident op zichzelf staat, of dat dezelfde groep erbij betrokken is. Het laatste kan een aanwijzing zijn dat notoire ordeverstoorers de beveiliging of politie aan het testen zijn, met het oog op een voorgenomen grootschaliger confrontatie op een later moment. Daar waar de aanwezigheid van hoog risicogroepen vooraf bekend is, zorgt de politie voor het actief monitoren van deze groep.

Binnen een SGB0 is dit relatief eenvoudig te organiseren en gebeurt dit in veel gevallen ook. In die situaties dat er geen SGB0 is, moet dit op een andere wijze worden georganiseerd, bijvoorbeeld door op momenten met de betrokken leidinggevenden gezamenlijk een sferbeeld op te stellen. Daar waar reeds bekend is dat hoog risicogroepen aanwezig zijn is het tevens van belang om ter zake deskundigen actief te betrekken, ter plaatse dan wel op afstand. Dit kan een wijkagent zijn die een groep goed kent of bijvoorbeeld een supporterbegeleider.

9.2.4 Geweldsmiddelen van de politie

Respondenten zijn van mening dat de politie over voldoende geweldsmiddelen beschikt om op te kunnen treden. Niet alle geweldsmiddelen lenen zich echter voor gebruik in een massa. Een voorbeeld is pepperspray of het waterkanon, dat ook andere onschuldige individuen kan treffen. In enkele gevallen ontstond er een gevaarlijke situatie, omdat de politie alleen beschikte over een korte

wapenstok en zich onveilig voelde. Die korte wapenstok werkte ook niet goed tegen een boze menigte. Zij hadden op dat moment liever willen beschikken over een lange wapenstok.

Het gebruik van het dienstwapen is een laatste redmiddel. De beelden van Hoek van Holland en de constatering dat het dienstwapen geen soelaas bood, hebben grote indruk gemaakt op veel van de politiemensen die wij in dit onderzoek hebben gesproken. Tegelijkertijd kijken zij met argusogen naar nieuwe mogelijke 'wapens' zoals geluids- en lichteffecten. Sommigen zijn hier zeer sceptisch over, anderen zijn benieuwd naar de werking ervan, maar willen eerst bewijs zien dat dergelijke maatregelen ook effectief zijn. Het werken met honden wordt door respondenten ook ervaren als een vergaand middel. Er zijn voorbeelden bekend, waarin ook de inzet van honden niet mocht baten, maar in de meeste gevallen werkt het als afschrikwekkend middel goed. Tegelijkertijd kan juist de inzet van een politiehond leiden tot meer agressie bij de groep, omdat die dit als een provocatie kan ervaren.

De ervaringen van Hoek van Holland illustreren dat het belangrijk is om als politie 'weg te kunnen' indien nodig. Wij hebben in het onderzoek meerdere voorbeelden gezien van situaties waarin ordeverstoorers door bleven gaan, ondanks gebruik van de (korte) wapenstok en ondanks de inzet van politiehonden. In deze context is het eveneens van belang om het zicht te verbeteren door middel van de inzet van extra lampen, of het aanzetten van bestaande lichtbronnen.

Uit de bezoekersenquête blijkt dat de meeste respondenten van mening zijn dat de politie harder mag optreden en ook meer zichtbaar aanwezig moet zijn op en rond evenementen. Respondenten die aangeven soms of regelmatig bij rellen betrokken te zijn, geven juist aan dat er minder - en minder zichtbare - politie moet zijn, omdat dit provoceert. Zij zien de politie als oorzaak van de rellen.

9.2.5 Samenvatting uitdagingen en maatregelen

De belangrijkste uitdagingen voor het deëscaleren van een beginnend incident zijn:

- maatregelen treffen om een klein incident tijdig te detecteren;
- maatregelen treffen om een klein incident tijdig te deëscaleren;
- nagaan of het een geïsoleerd incident is, of dat er patronen zichtbaar zijn;
- maatregelen om omstanders te beïnvloeden zodat zij niet deelnemen aan ongeregelde heden;
- maatregelen om een ontstane grimmige sfeer positief te beïnvloeden;
- voorkomen dat in reactie op een incident andere potentiële ordeverstoorers afkomen op het incident;
- zorgdragen voor een zo goed mogelijke uitgangspositie voor eventuele justitiële trajecten.

Op grond van onze bevindingen komen wij tot een samenvattend overzicht van maatregelen die we hebben ingedeeld in basismaatregelen en maatregelen die aanvullend genomen moeten worden bij een verhoogd risico.

Deëscaleren beginnend incident	Basismaatregelen	Aanvullend voor hoog risico
Maatregelen treffen om een klein incident tijdig te detecteren	- Voldoende beveiliging verspreid over het terrein	- Camera's en passend cameraplan
Maatregelen treffen om een klein incident tijdig te deëscaleren	- Bemiddelen - Kleinschaligheid creëren waarbinnen sfeer wordt bewaakt door personen die dat specifiek tot taak hebben ('campingburgemeesters bijvoorbeeld')	- Personen verwijderen - Aanspreken 'leiders' op mogelijke consequenties voor hele groep
Nagaan of het een geïsoleerd incident is, of dat er patronen zichtbaar zijn	- Nagaan of dezelfde personen steeds opnieuw voor incidenten zorgen - Nagaan of er notoire ordeverstoorers betrokken zijn dan wel in de buurt zijn	
Maatregelen om	- Positieve sfeer bevorderen	

omstanders te beïnvloeden zodat zij niet deelnemen aan ongeregeldeheden	<ul style="list-style-type: none"> - Vooraf communiceren over hoe wordt opgetreden - Aankondigen interventies - Omstanders expliciet adresseren en uitleggen 	
Maatregelen om een ontstane grimmige sfeer positief te beïnvloeden	<ul style="list-style-type: none"> - Juiste bejegening beveiliging en politie - Muziekkeuze - Inzet organisator/act/aansprekend persoon 	<ul style="list-style-type: none"> - Aanpassen muziek - Aanpassen belichting
Voorkomen dat in reactie op een incident andere potentiële ordeverstoorders afkomen op het incident		<ul style="list-style-type: none"> - Aangescherpte toegangscontrole - Surveillance in de omgeving - Inzet spotters - Monitoren nieuwe media - Noodverordening/noodbevel voorbereiden en benutten indien nodig
Zorgdragen voor een zo goed mogelijke uitgangs-positie voor eventuele justitiële trajecten	<ul style="list-style-type: none"> - Vastleggen observaties gedrag ordeverstoorders - ordeverstoorders - Adequate verslaglegging in processen verbaal - Vastleggen relevante digitale uitingen (voordat deze worden gewist) 	<ul style="list-style-type: none"> - Inzet camera's specifiek voor spotten en volgen mogelijke ordeverstoorders - Vastleggen namen van gespotte

9.3 Grootschalig optreden

In de meeste gevallen is grootschalig optreden niet aan de orde. Echter, kleine incidenten kunnen escaleren. Dit kan zich gestaag opbouwen, waarbij in een negatieve sfeer meerdere incidenten kunnen plaatsvinden en het wachten is op een grotere rel. Het kan echter ook gaan om een afspraakgestuurde rel, waarbij in korte tijd vele tientallen mensen betrokken kunnen raken. In sommige gevallen is een grootschalige inzet voorbereid. Bij de meeste evenementen is er geen SGBO. De grootste uitdaging ligt dan ook bij kleinere of 'laag risico' evenementen, waar niet wordt gewerkt met een SGBO en waar niet vooraf gespecialiseerde eenheden aanwezig zijn. Wanneer daar iets gebeurt, moet met beperkte middelen worden opgetreden. Het duurt enige tijd voordat er extra capaciteit komt, met het gevolg dat het incident waarschijnlijk al voorbij is.

Een ander element dat hoort bij grootschalig optreden, is het beïnvloeden van de omstandigheden voor een dergelijk optreden. Zeker het optreden in een afgesloten terrein brengt veiligheidsrisico's met zich mee; security en safety raken elkaar dan direct.

In de voorbereiding van evenementen wordt zelden ook de politietactiek voor ingrijpen voorbereid. Dit gebeurt in de regel wel wanneer er een dreiging geldt. Bij hoger risico evenementen is een plan op maat verstandig, bij andere evenementen zou een vaste set van tactieken voorbereid kunnen worden. Het is belangrijk om bij het politieoptreden altijd oog te houden voor de effecten: onderzoek waarom mensen wel of niet reageren op een bepaalde aanpak.

Structuur

Het optreden is mede afhankelijk van deze uitgangssituatie. Indien wordt gewerkt met een SGBO vanaf de start van het evenement, dan wordt dit SGBO ook benut voor het aansturen van het optreden. De AC heeft de leiding over de politie-operatie. Indien tevens (een deel van) de crisisorganisatie reeds was opgestart, dan wordt dit ook benut bij grootschalige ordeverstoringen. In sommige gevallen wordt er bijvoorbeeld vanaf de aanvang gewerkt in een zogenoemde GRIP 2 of GRIP 3 structuur. Een operationeel team van leidinggevenden namens de hulpdiensten, eventueel aangevuld met Rijkswaterstaat, het havenbedrijf, het openbaar ministerie, en/of andere volgen de ontwikkelingen van het evenement. In enkele gevallen wordt gewerkt met een opgeschaald beleidsteam onder leiding van de burgemeester. Dit team wordt periodiek geïnformeerd over de voortgang van het evenement. Ook kan er een 'slapend' BT zijn: de leden zijn bereikbaar, beschikbaar en aanwezig binnen bijvoorbeeld een half uur. Zij worden actief geïnformeerd, maar zij

komen niet fysiek bijeen, totdat dit nodig wordt gevonden. Naast de SGBO, (een deel van) de crisisbeheersingsorganisatie, is er vaak ook een projectorganisatie of afstemmingsgroep bijeen die tijdens het evenement zorgt voor de uitvoering en afstemming op tal van kleinere en grotere issues.

Wanneer niet vanaf de start wordt gewerkt met een SGBO en/of crisisorganisatie, moet de inschatting worden gemaakt van het nut en de noodzaak om op te schalen bij ordeverstoringen. Het is aan de dienstdoende leidinggevenden om deze afwegingen mono- en multidisciplinair te maken. Zowel voor de SGBO- als voor de crisisbeheersingsorganisatie geldt dat deze voorbereid zijn en te allen tijde moeten kunnen worden ingeschakeld. Dit kost echter tijd en is ook beperkt van invloed op het direct benodigde optreden. In eerste instantie moet worden gewerkt volgens de op dat moment bestaande en beschikbare structuren met inzet van de op dat moment beschikbare capaciteit en expertise. Vervolgens wordt waar nodig 'bijstand' gevraagd.

In de praktijk zijn er soms onduidelijkheden tussen deze structuren. Er zit overlap tussen een SGBO en de crisisorganisatie. Ook zijn er soms overlappen tussen de crisisorganisatie en het afstemmingsoverleg. Een duidelijke rol- en taakverdeling tijdens het evenement is belangrijk, zowel 'regulier' als na een incident of bij grootschalige ordeverstoringen. Vanuit het onderzochte fenomeen geredeneerd is er een belangrijke rol voor de politie. Een AC heeft het mandaat om beslissingen te nemen en op te treden. Hierbij moeten verscheidene, soms tegengestelde, belangen worden afgewogen. Veiligheid staat voorop, maar er is ook een opsporingsbelang en een imago-belang.

Opbreken relschoppers vs. aanhouden

De wijze van politieoptreden is mede van invloed op de mogelijkheid tot aanhouden en vervolgen. Indien het optreden gericht is op het zo snel mogelijk stoppen van wanordelijkheden, kan het volstaan om de relschoppers te verdrijven of gedwongen uit elkaar te laten gaan. Het risico is echter dat het geweld zich verplaatst van een evenementenlocatie naar het centrum, naar het station of elders. Een aanpak gericht op 'de massa' is een andere dan een aanpak gericht op 'het individu': de individuele ordeverstoorder. Dit laatste is niet altijd mogelijk, mede gelet op het risico dat betrokken politiemensen lopen, indien zij zich binnen een menigte richten op specifieke individuen.

Op het hoogtepunt van ordeverstoringen is het allereerst van belang om zoveel als mogelijk te voorkomen dat er slachtoffers vallen, zowel aan de zijde van de autoriteiten, maar ook onder omstanders en onder de relschoppers. Prioriteit is op dat moment het stoppen van het geweld. Dit kan in veel gevallen plaatsvinden door de relschoppers – al dan niet met geweld – uit elkaar te drijven zodat de 'groep' wordt opgesplitst. Dan kunnen er op meerdere plekken kleinschalige confrontaties zijn, maar het massale geweld is doorgaans het meest risicovol.

Door alle betrokkenen wordt echter benadrukt dat het van groot belang is dat in geval van strafbare feiten daadwerkelijk wordt aangehouden en vervolgd. De nadruk ligt op het verwijderen van personen die voor problemen zorgden en nog kunnen zorgen. Dit gebeurt echter regelmatig zonder dat adequate dossiervorming plaatsvindt, of kan plaatsvinden omdat betrokken politiemensen zich moeten verdedigen tegen het geweld waarmee zij worden geconfronteerd. Tegelijkertijd moet worden opgemerkt dat een adequate dossiervorming ook geen vereiste is, want het betreft bevelen op grond van art. 2 Politiewet. In de voorbereiding van evenementen wordt - indien sprake is van een specifieke dreiging - gewerkt met Arrestatie- en Aanhoudingseenheden (AE).

De inzet van de Mobiele Eenheid is in dit onderzoek regelmatig benoemd als belangrijkste middel om grootschalige ordeverstoringen aan te pakken. De inzet van de ME wordt gezien als zowel een preventief middel (afschrikken) als een repressief middel, teneinde wanordelijkheden te stoppen.

ME

Bij een serieuze risicodreiging, zo hebben de gebeurtenissen in Hoek van Holland uitgewezen, is het van belang dat een snelle oproep en inzet van de ME mogelijk is. Maar anders dan bij bepaalde grootschalige voetbalwedstrijden met een hoog risicoprofiel, zal de inzet van de ME in beginsel bij kleinschalige openbare orde problemen bij evenementen gewoonlijk nauwelijks een reële optie zijn, al is het alleen maar omdat de aanrijtijd vrijwel altijd langer zal zijn dan de duur van een gevecht.

Wat betreft de inzet van politie moet er genoeg politie ingezet worden voor als er iets gebeurt, maar tegelijkertijd moet het niet gaan om de inzet van teveel politie, omdat dit weer provocerend/als een trigger werkt. De politie moet haar strategie hierop aanpassen. Ook de ME moet deze afweging maken: zichtbaar zijn of juist niet? Organisatoren zijn niet blij wanneer er veel ME wordt ingezet, hierdoor denken sommige mensen al snel dat het evenement gevaarlijk zou kunnen zijn, en zien ze af van een bezoek.

"ME en AE zijn alleen nevenactiviteiten. Het duurt 1,5uur om alles in te zetten. Dit zou eigenlijk fulltime aanwezig moeten zijn. Dan heb je de goede steun en kun je adequaat optreden. Zou per regio kunnen, fulltime ME peloton dat je overal in zou kunnen zetten. Die haal je uit de gewone bezetting: de lopende noodhulp. Dan krijgen ze ook meer ervaring. Nu hebben de AE's veel te weinig ervaring."

Verplaatsen

Bij meerdere grootschalige incidenten rond voetbal worden vooral de bezoekende supporters geïsoleerd en per bus naar een andere locatie gebracht; zoals een speciaal uit-vak in het stadion. Deze informele werkwijze biedt wel houvast, daar waar bestuurlijk ophouden als te complex wordt ervaren en niet geschikt wordt geacht om acuut op te treden. Meerdere respondenten hebben behoefte aan het kunnen verplaatsen van groepen ordeverstoorders van nabij de plek waar rellen kunnen plaatsvinden, ver van de beoogde tegenstander en onschuldige passanten.

In het geval van een dreiging is het belangrijk dat potentiële ordeverstoorders zien dat er ME is. Dit verkleint de kans op verstoringen. Bij anderen gelegenheden, zoals voetbalwedstrijden, is het deel van het ritueel geworden om juist de aanwezige ME te provoceren. Echter, daar waar de ME in dat geval vooral specifieke posities bezet (bijvoorbeeld het deel van het terrein waar de uitsupporters aankomen), geldt bij evenementen en grootschalige gebeurtenissen dat de ME dynamisch is en gewend is om in groepsformatie op te treden. Voor de gelegenheidsverstoorder kan de inzet van ME ook preventief werken.

De ME is echter niet geschikt om op een evenemententerrein op te treden tegen een kleinere groep die zorgt voor ordeverstoringen. Immers, een ME inzet kost tijd voor wat betreft de voorbereiding en is slechts beperkt flexibel. Bovendien treedt de ME vooral op in groepsformatie. Er zijn goede ervaringen met flex-ME waarbij kleinere eenheden zelfstandig kunnen worden ingezet. Amsterdam heeft een piket peloton ME, dat kan worden ingezet. Dit voorkomt een lange opkomsttijd.

Informereren driehoek en opschalen crisisorganisatie

Indien het incident zich beperkt tot ordeverstoringen, ligt het informeren van de driehoek voor de hand. In de driehoek kunnen afwegingen worden gemaakt over de politie-inzet. Van belang is vooral het afstemmen van de aanpak in het kader van de openbare orde met de aanpak in het kader van de rechtsorde. In het onderzoek hebben meerdere respondenten aangegeven dat zij sinds de strandrellen sneller het bestuur en de driehoek informeren over een dreiging maar ook over daadwerkelijke incidenten. Daar waar ongeredigheden dusdanig uit de hand dreigen te lopen dat er risico's ontstaan voor omstanders, moet de crisisbeheersingsstructuur worden benut. Bij steeds meer evenementen wordt gewerkt met een vorm van multidisciplinaire afstemming. Dit kan indien nodig worden 'opgeschaald' tot en met een beleidsteam.

Arrestantenafhandeling

De arrestantenafhandeling is een separaat punt van aandacht. Bij risicowedstrijden of demonstraties waarbij mogelijk grote aantallen arrestanten worden gemaakt, is de arrestantenafhandeling onderdeel van de voorbereiding. Daar waar er 'onverwachts' grootschalige ordeverstoringen zijn, is de tijd voor verdere voorbereidingen beperkt. In die gevallen blijkt de arrestantenafhandeling een knelpunt te zijn. Dit kost capaciteit op een moment dat capaciteit schaars is omdat deze wordt ingezet om een einde te maken aan de ordeverstoringen.

Voorkomen vervolgdreiging: verplaatsingseffect

Na een grootschalige ordeverstoring kan een groep zich ook op andere plaatsen misdragen. Ordeverstoorders worden bijvoorbeeld 'weggejaagd' door de ME waarna zij zich verspreiden binnen de gemeente, dan wel op weg naar huis of naar een andere locatie toegaan. Op dat moment

bestaat er een verhoogd risico voor andere gemeenten waarnaar deze groep mogelijk op weg is. Dit vergt het informeren van betrokken politiekorpsen en burgemeesters in de desbetreffende gemeente. Op risicovolle locaties is het verstandig om extra politiecapaciteit en bijvoorbeeld videoteams in te zetten op locatie. Voorbeelden zijn stations of het uitgaanscentrum in de buurgemeente.

Samenvatting belangrijkste uitdagingen en maatregelen

De belangrijkste uitdagingen voor grootschalige optreden zijn:

- zorgdragen voor adequate opschaling incident- of crisismanagement;
- tijdig realiseren benodigde politieke inzet;
- zorgdragen voor tijdige en veilige ontruiming;
- beschikken over tactisch plan voor risicointerventies;
- voorkomen van een vervolgdreiging op locatie of elders;
- zorg bieden aan slachtoffers en bezoekers;
- arrestantenafhandeling adequaat uitvoeren.

Op grond van onze bevindingen komen wij tot een samenvattend overzicht van maatregelen die we hebben ingedeeld in basismaatregelen en maatregelen die aanvullend genomen moeten worden bij een verhoogd risico.

Grootschalig optreden	Basismaatregelen	Aanvullend voor hoog risico
Zorgdragen voor adequate opschaling incident- of crisismanagement	- Vroegtijdig informatieve opschaling	- Voorbereiden mogelijkheid van opschalen
Tijdig realiseren benodigde politieke inzet	- Inschatting maken van benodigde inzet afgestemd op aard en kenmerken evenement	- Vooralarm - Vasthouden ploegen/diensten bij ontstane grimmige sfeer - Werken met gespecialiseerde eenheden - Werken met een piket peloton ME (regionaal in te zetten, ook op uitgaansavonden, bv)
Zorgdragen voor tijdige en veilige ontruiming	- Samenwerking met beveiliging - Adequaate ontruimingsplan - Rekening houden met bereikbaarheid en beschikbaarheid vervoer	- Strategisch openen hekken: publiek eruit, maar reischoppers isoleren
Beschikken over een tactisch plan voor risico-interventies	- Meerdere scenario's generiek - Samenwerken met beveiliging - Rekening houden met de groep, individuen in die groep en omstanders	- Meerdere scenario's specifiek voor dreiging
Voorkomen van een vervolgdreiging op locatie of elders	- Interregionale/landelijke uitwisseling van informatie via RIK/NIK	- Afspraken met vervoerders over route/stops - Informeren relevante regionale politiekorpsen - Bestuurlijk informeren burgemeesters met risico's - Extra politie-inzet op voorspelbare hot spots
Zorg bieden aan slachtoffers en bezoekers	- Waar nodig crisisorganisatie opschalen en opvang en verzorging in werking stellen - Hulp verlenen door EHBO, geneeskundige diensten	- Afspraken maken over hoe om te gaan met mogelijke verdachten onder de slachtoffers/opgevangen personen
Arrestantenafhandeling adequaat uitvoeren	- Aanhouden van ordeverstooters - Vroegtijdig informeren/alarmeren	- Bij dreiging arrestantenafhandeling specifiek voorbereiden

9.4 Sancties opleggen en herhaling voorkomen

Sancties

Er zijn verschillende 'soorten' sancties die kunnen worden opgelegd aan ordeverstoorers: bestuurlijk, privaatrechtelijk en strafrechtelijk. Dit varieert van sancties door de voetbalclubs richting de eigen supporters die zich hebben misdragen; dan kan het gaan om een stadionverbod. De KNVB kan via een verzoek van de club een stadionverbod opleggen, waar vervolgens beroep bij de civiele rechter tegen open staat. Deze kan de sanctie bekrachtigen of anders oordelen. Het is bekend dat mensen met een stadionverbod zich soms onder de (potentiële) reischoppers bevinden buiten het stadion, elders in de eigen gemeente of in een andere gemeente. Strafrechtelijk is het mogelijk een stadionverbod op te leggen als bijzondere voorwaarde, in combinatie met een stadionomgevingsverbod.

Eerder zagen we ook al dat met de WMBVEO de burgemeester en de officier van justitie meer bevoegdheden krijgen om in te grijpen. De burgemeester kan ten slotte ook een gebiedsverbod en groepsverbod opleggen. Deze bevoegdheden zijn echter vooral nuttig bij het voorkomen van toekomstig strafbaar gedrag van notoire ordeverstoorers tijdens evenementen.

Het OM kan – zoals eerder is aangegeven – ook andere sancties opleggen, zoals een boete. Van de mogelijkheid van een lik-op-stuk beleid en van snelrecht en supersnelrecht wordt bij mega-evenementen gebruik gemaakt. Dit werd al langer gebruikt rond risicowedstrijden. Ook bij een verhoogd risico is dit benut, zoals rond de Oranje-thuissituatie nadat het op enkele plaatsen tot ordeverstoringen is gekomen. Vanuit het OM wordt aangegeven dat er voldoende middelen en mogelijkheden zijn.

"De kunst is om de beschikbare mogelijkheden ook gericht te benutten. Als je goed kijkt dan biedt een APV veel meer mogelijkheden dan op het eerste gezicht lijkt. Je moet creatief zijn binnen de mogelijkheden die je hebt."

Ook worden er voorwaardelijke en onvoorwaardelijke straffen opgelegd. Hieraan gekoppeld is in enkele gevallen een evenementen- en/of locatieverbod opgelegd. Ook hebben enkele geweldsplegers een verplichte agressieregulatietraining moeten ondergaan. Uit de recente gerechtelijke uitspraken wordt duidelijk welke argumenten de rechter gebruikt voor het al dan niet opleggen van een evenementenverbod.

Evenementenverbod

Na de strandrellen eiste het OM tegen meerdere verdachten als onderdeel van de straf een dergelijk evenementenverbod. Dit al dan niet in combinatie met een meldplicht en/of een middelenverbod. De uitspraken van de rechters bieden een goed inzicht in de elementen die van invloed zijn op de afweging van 'generale preventie' versus 'de belangen van de verdachte.' Relevante factoren voor de rechter zijn de inschattingen van de kans op recidive, de thuissituatie, het eventuele geweldsverleden, het al dan niet tonen van berouw en achterliggende problemen zoals een verslaving.

Het evenementenverbod in Rotterdam betrof een limitatieve lijst van evenementen. Dit is relevant, omdat het verbod zo specifiek mogelijk dient te zijn. Hoe breder of hoe minder precies aangeduid, hoe groter de impact op de belangen van de verdachte. Het nadeel van een limitatieve lijst is dat het succes ervan mede afhangt van de juiste selectie. Het verbod zorgt er in ieder geval voor dat de desbetreffende notoire ordeverstoorers op die specifieke evenementen niet voor problemen kunnen zorgen; ten aanzien van andere evenementen geldt dit niet. Een dergelijke sanctie is dan ook geen lange termijn oplossing, maar een middel om risico's bij specifieke evenementen te verkleinen.

Uitspraken rechter ten aanzien van opleggen evenementenverbod

1. "Op 15 januari 2010 is door Reclassering Nederland over verdachte gerapporteerd. In het rapport wordt geconcludeerd dat er aanwijzingen zijn voor een relatie tussen alcoholgebruik en de gepleegde feiten. Het recidiverisico wordt laag tot gemiddeld ingeschat gezien die relatie en een eerdere veroordeling voor een geweldsdelict. Geadviseerd wordt een deels voorwaardelijke gevangenisstraf op te leggen met een verplicht reclasseringscontact met als bijzondere voorwaarde deelname aan een agressieregulatietraining,

een locatieverbod, een meldingsgebod en een middelenverbod (...) De reclassering heeft in haar advies niet gemotiveerd waarom zij een evenementenverbod met meldingsplicht en middelenverbod noodzakelijk acht. Ook de officier van justitie heeft niet aangegeven dat - en zo ja, waarom - een strafrechtelijk evenementenverbod met meldingsgebod en middelenverbod een relevante toegevoegde waarde heeft. De officier van justitie kon ter zitting ook niet aangeven om welke (risicovolle) evenementen het zou gaan en het aantal van die evenementen. Dit laatste maakt dat het locatieverbod zoals voorgesteld te onbepaald is. Blijkens een de verdachte betreffend uittreksel uit het Justitieel Documentatieregister d.d. 8 oktober 2009 is de verdachte eerder veroordeeld voor een geweldsdelict. Dit delict had echter geen betrekking op voetbalvandalisme of geweld gerelateerd aan evenementenbezoek. In het strafblad van de verdachte kan derhalve geen aanleiding worden gevonden voor oplegging van voornoemde bijzondere voorwaarden. Wel kan in dat strafblad gevaar voor herhaling gezien worden, maar de rechtbank is van oordeel dat dit gevaar ook afgewend kan worden door oplegging van verplicht reclasseringscontact en de geadviseerde agressieregulatietraining. De rechtbank is - alles afwegende - van oordeel dat er onvoldoende gronden zijn om de verdachte naast de na te vermelden straf nog een verdere punitieve sanctie in de vorm van een evenementenverbod met meldingsplicht en middelenverbod in het kader van een bijzondere voorwaarde op te leggen. Volstaan kan worden met een onvoorwaardelijke jeugd detentie, naast een voorwaardelijke."

2. "De rechtbank is van oordeel dat de belangen van de verdachte op dit punt zwaarder wegen dan het oogpunt van generale preventie. Conform het rapport van Reclassering Nederland is de rechtbank van oordeel dat er weinig kans op recidiverend gedrag is. De verdachte woont nog thuis en heeft goede en duidelijke afspraken gemaakt met zijn ouders over evenementenbezoek. Hij heeft ter terechtzitting aangegeven dat hij niet meer drinkt, niet meer uitgaat en zichzelf ook heel goed heeft gerealiseerd dat hij door zijn gedrag anderen in gevaar heeft gebracht. De verdachte maakt hierin een oprecht berouwvolle indruk op de rechtbank. De rechtbank is - alles afwegende - van oordeel dat er geen gronden zijn om de verdachte naast de na te vermelden straffen, in het kader van de bijzondere voorwaarden ook een evenementenverbod met meldingsplicht en middelenverbod op te leggen. Bij het bepalen van de duur van de op te leggen straf is in het voordeel van de verdachte in aanmerking genomen dat hij blijkens het op zijn naam gestelde uittreksel uit de Justitiële Documentatie d.d. 4 maart 2010 niet eerder in aanraking is gekomen met politie en justitie."¹²⁴

Andere verdachten wordt wel een evenementenverbod opgelegd

3. "In deze zaak weegt de noodzaak vanuit het oogpunt van generale preventie zwaarder dan de belangen van de verdachte. Ter terechtzitting heeft de verdachte geen berouw of schuldbesef getoond, noch anderszins aanknopingspunten aangedragen waaruit de rechtbank zou kunnen opmaken dat hij het verwerpelijke van zijn gedrag heeft ingezien. Daar komt nog bij dat de verdachte deze delicten heeft gepleegd terwijl hij in een proeftijd - ook voor geweldsfeiten - liep. De rechtbank is - alles afwegende - van oordeel dat er voldoende gronden zijn om de verdachte naast de na te vermelden straf en bijzondere voorwaarden, in het kader van de bijzondere voorwaarden ook een evenementenverbod met meldingsplicht en middelenverbod op te leggen op de wijze als in het dictum vermeld."¹²⁵
4. "In het bijzonder wordt bij oplegging van dit evenementenverbod aan de verdachte gewezen op zijn disproportionele reactie op het moment dat hij zich aangevallen voelt. Dergelijk gedrag behoort op grootschalige evenementen niet thuis. De rechtbank heeft in haar beoordeling of bijzondere voorwaarden dienen te worden opgelegd, tevens betrokken de omstandigheid dat de verdachte blijkens het op zijn naam gestelde uittreksel uit de Justitiële Documentatie d.d. 4 maart 2010 reeds eerder - zij het al weer enige jaren geleden - is veroordeeld, onder meer voor openlijk geweld."¹²⁶
5. "In het bijzonder wordt bij oplegging van dit evenementenverbod aan de verdachte gewezen op de omstandigheid dat de verdachte conform verklaringen in het dossier meerdere malen naar voren is gekomen bij voetbalgerelateerde ongeregeldeheden. Dit heeft de verdachte ter terechtzitting ook beaamd. De rol van de verdachte in de bewezenverklarde feiten is er een van volstrekt onnodig geweld. Hoewel de recidivekans als laag wordt aangemerkt, hecht de rechtbank eraan om met zekerheid te voorkomen dat de verdachte in het aankomende evenementenseizoen opnieuw over de schreef kan gaan."¹²⁷
6. "De rechtbank acht het gedrag van verdachte indien hij zich bevindt in een groep zorgelijk, mede gelet op de verklaring van de verdachte bij de politie dat hij wel een keer "Rotterdam" heeft geroepen omdat hij zich liet meeslepen door de menigte, in de voorste geledingen van de gewelddadige groep richting politie is meegelopen, alsmede zijn getoonde gebrek aan inzicht in het verwerpelijke van zijn handelen."¹²⁸

¹²⁴ <http://wetboek.net/ijn/bm0127.html>

¹²⁵ <http://wetboek.net/ijn/bm0130.html>

¹²⁶ <http://wetboek.net/ijn/bm0131.html>

¹²⁷ <http://wetboek.net/ijn/bm0129.html>

¹²⁸ LJN: BL4553, Rechtbank Rotterdam , 10/611224-09

Aanhouden en vervolgen

Er zijn bij evenementen over het algemeen weinig aanhoudingen verricht, mede vanwege het ingeschatte risico dat door aanhoudingen mogelijke openbare ordeverstoringen wordt veroorzaakt. Door alle betrokkenen wordt echter benadrukt dat het van groot belang is dat in geval van strafbare feiten daadwerkelijk wordt aangehouden en vervolgd. De nadruk ligt op het verwijderen van personen die voor problemen zorgden en nog kunnen zorgen en op het stoppen van het geweld, veelal door het opbreken van de groep relschoppers.

In de opsporing zijn naast getuigenverslagen, foto's en camerabeelden van groot belang. Met name omdat naast het handelen van de groep vooral het handelen van het individu moet worden vastgesteld. Dit om aan te kunnen tonen of de persoon in kwestie zich schuldig heeft gemaakt aan openlijke geweldpleging. De omstandigheden waaronder veel rellen plaatsvinden - 's avonds, in een bewegende groep – maken het moeilijk om tot goede beelden te komen. Het hangt van de specifieke locatie af of er camerabeelden zijn vanuit permanent aanwezige camera's, of dat het afhangt van beelden die door de politie, door bezoekers of door/namens de organisator zijn gemaakt. De rol van de digitale recherche bij dergelijke zaken is groot.

De politie geeft aan dat het optreden tegen individuen binnen een groep lastig is, mede omdat men de gevraagde bewijslast in veel gevallen niet rond krijgt. Het goed documenteren en vastleggen van individuele handelingen binnen een groep vergt voorbereiding. In geval van een dreiging, kan dit al worden voorbereid. Een voorbeeld hiervan is het werken met videoteams en het werken met aanhoudingskaarten, waarbij ook foto's worden gemaakt en direct proces verbaal wordt opgemaakt. Dit kost echter capaciteit op een moment waarin de aanwezige inzet veelal nodig is om het geweld te bestrijden.

Verschillende politierespondenten hebben hun frustratie geuit over het feit dat zij merken dat ordeverstoorers die zich in een groep misdragen, in veel gevallen niet voor dat geweld zullen worden veroordeeld, omdat hun specifieke aandeel in het geweld moeilijk is vast te stellen en te bewijzen. Uit gerechtelijke uitspraken komen verschillende beelden naar voren over het lastige grensvlak tussen wel of niet medeverantwoordelijk zijn voor geweld vanuit de groep. Zie het onderstaande voorbeeld:

"Door zijn aanwezigheid in die groep heeft hij die groep getalsmatig versterkt en aldus bijgedragen aan het ontstaan van de confrontatie. Dat hij zich achterin die groep bevond en zich vervolgens op eerste verzoek van verbalisanten heeft verwijderd doet daar niet aan af. [X] is de gehele middag bij de groep Heerenveen supporters aanwezig geweest en hij wist derhalve wat zich gedurende de middag had afgespeeld daarop gelet had hij zich reeds voor het tot een confrontatie kwam van de groep kunnen en moeten distantiëren."

In deze zaak had verdachte kunnen weten dat er confrontaties zouden volgen en beschikte dus over de gelegenheid om die te vermijden. Belangrijk is ook dat de rechter stelt dat de verdachte de groep 'getalsmatig heeft versterkt en aldus heeft bijgedragen aan het ontstaan van de confrontatie'. Juist de omvang van de groep is mede bepalend voor de dreiging die hiervan uitgaat naar anderen, zoals ook naar de politie.

In een groep zijn er vele gedragingen, zoals het (mee)scanderen van leuzen, het meerennen, het uiten van geweld tegen objecten of gericht tegen personen. In het volgende voorbeeld komt het niet tot een veroordeling op deelname aan groepsgeweld, omdat het gedrag van de verdachte zich beperkte tot meespringen en actief contacten onderhouden met de groep. Het gaat om ongeregelde heden na een wedstrijd van Cambuur (2009) nabij het stadion.

"Meer in het bijzonder is niet gebleken dat de door de advocaat-generaal genoemde handelingen van de verdachte een wezenlijke of significante bijdrage hebben geleverd aan bedoeld openlijk geweld. Die handelingen, te weten het zich bevinden in en "als een stuiterbal" meebewegen met een groep personen waarvan openlijk geweld uitging, alsmede het aanspreken van mensen van voornoemde groep en het telefoneren door de verdachte, hebben - anders dan de advocaat-generaal heeft gesteld - niet zonder meer het karakter van het organiseren van openlijk geweld, nu niet is vast komen te staan waartoe de verdachte genoemde gedragingen heeft verricht. Dat deze gedragingen dienden om

*het openlijk geweld te organiseren - zoals door de advocaat-generaal gesteld - kan er niet uit worden afgeleid."*¹²⁹

Een ander vraagstuk betreft de vraag of een groep die betrokken is bij een afspraakgestuurde rel, kan worden beschouwd als een criminele organisatie. Dit speelde als vraagstuk na de brandstichting en vechtpartij bij het supportershome van ADO Den Haag. In de uitspraak gaat de rechter onder meer in op de mate van organisatie en complexiteit. De desbetreffende actie wordt vooral beschouwd als een losstaand incident. Het verband met eerdere incidenten blijkt lastig te leggen, omdat die onvoldoende kunnen worden gespecificeerd. Ook dit onderstreept het belang van adequate dossiervorming. De uitspraak bevat tal van interessante inzichten in de redenering van en beoordeling door de rechter.

Uitspraak rechter over organiseren voetbalrel in relatie tot criminele organisatie (bestorming supportershome ADO)¹³⁰

"Het begrip organisatie als bedoeld in artikel 140 Wetboek van Strafrecht wordt blijkens vaste rechtspraak van de Hoge Raad (Hoge Raad NJ 1991/442) omschreven als iedere samenwerking van feitelijke aard tussen twee of meer personen, met een zekere structuur en een zekere duurzaamheid. Het samenwerkingsverband moet een gemeenschappelijk doel hebben en haar deelnemers moeten in dat samenwerkingsverband actief zijn ter verwezenlijking van dat doel. Van een criminele organisatie is eerst sprake wanneer de doelstelling van de organisatie (mede) is het plegen van strafbare feiten. Bovendien moeten betrokkenen weten dat de organisatie het oogmerk heeft op het plegen van misdrijven (...).

Naar het oordeel van het hof is op grond van het vorenstaande op zichzelf genoegzaam gebleken dat de actie van AJAX-supporters om op 10 februari 2006 naar het stadion van ADO Den Haag te gaan teneinde daar te gaan vechten met ADO-supporters, in zekere mate een georganiseerd karakter had. Het hof acht evenwel louter op grond van bovengenoemde omstandigheden niet bewezen dat de bewezenverklarde misdrijven uitvloeisel zijn geweest van een gestructureerd en duurzaam samenwerkingsverband dat het plegen van misdrijven tot oogmerk had.

Naar het oordeel van het hof blijkt uit het dossier grotendeels van aannames en vermoedens voor het bestaan van een criminele organisatie, welke evenwel niet voldoende feitelijk geconcretiseerd zijn. De rol van de afzonderlijke verdachten in deze organisatie en hun onderlinge samenwerking in een zeker duurzaam verband wordt feitelijk evenmin voldoende concreet – naar plaats, tijd, handeling en persoon – onderbouwd in dit dossier."

De vraag is, of - indien dezelfde groep betrokken is bij meerdere, goed gedocumenteerde georganiseerde voetbalrellen en de verdachte een leidende rol heeft gespeeld - het als lidmaatschap van een criminele organisatie kan worden beschouwd. Tot nu toe hebben we daar geen voorbeelden van gezien. Ook na de strandrellen kon dit niet overtuigend worden bewezen.

Doorrechercheren

In veel gevallen zijn er geen leiders/regisseurs aangehouden, zo blijkt uit de daderanalyse. Ons vermoeden is dat leidersfiguren en regisseurs wel degelijk bij ordeverstoringen betrokken zijn, maar op de achtergrond en soms letterlijk op afstand. In de praktijk zien we dat na ordeverstoringen enkele of meerdere personen worden aangehouden. In verreweg de meeste gevallen gaat het om relatief lichte vergrijpen/delicten. Een enkeling wordt veroordeeld voor geweldpleging al dan niet met hierbij een strafverzwaring in verband met geweld tegen een politieman. Meerdere respondenten hebben aangegeven dat zij wel vermoedens hebben over de betrokkenheid van bepaalde regisseurs, maar dat zij diegene niet kunnen betrappen/pakken. Hierbij komt dat na een incident sancties worden opgelegd aan aangehouden daders. Daar stopt in de meeste gevallen ook het onderzoek. Dat is jammer, want het kan de moeite lonen om door te rechercheren en – soms letterlijk – de film terug te draaien om te bezien of er betrokkenheid is van andere individuen achter de schermen. In dat geval gaat het om het nagaan of er sprake is van bijvoorbeeld opruiing (Art. 131 Sr.)

Zoals eerder geconstateerd, is er relatief goed zicht op de leiders en regisseurs. Deze ook veroordeeld krijgen is van belang voor het op een later moment in kunnen zetten van de in de nieuwe

¹²⁹ LJN: BM4072, Gerechtshof Leeuwarden , 24-003182-09.

¹³⁰ LJN: BC3872, Gerechtshof 's-Gravenhage , 2200454506.

WMBVEO geïntroduceerde instrumenten door de burgemeester (of Officier) zoals een gebiedsverbod met meldplicht en/of een groepsverbod. Echter, ook voor de bestaande locatieverboden en meldplicht zoals door de rechter kan worden opgelegd, gelden dezelfde randvoorwaarden.

Doorrecherchen is ook op een andere manier relevant. Het gaat dan om de constatering dat er rond notoire ordeverstoorders in veel gevallen ook andere criminaliteit plaatsvindt. Daar ontmoeten idealiter openbare orde en rechtsorde elkaar. Doorrecherchen op dergelijke criminaliteit kan op termijn betekenen dat een notoire ordeverstoorder kan worden berecht voor andere delicten, daar waar zijn/haar betrokkenheid bij rellen niet kan worden bewezen. Dit gebeurt in het veld wel, maar in zeer bescheiden mate. De benodigde inspanningen van de kant van de politie zijn fors.

Voorbeeld nasleep incident Deventer (september 2009)

De Politie IJsselland gaf aan 52 mensen te gaan bellen die (...) 112 hebben gebeld over de rellen van voetbalhooligans op de Beestenmarkt. Met het persoonlijke contact wilde de politie te weten komen hoe ze de rellen ervaren hebben, of er schade was toegebracht en of ze daarvan al dan niet aangifte hadden gedaan. Bovendien wilde de politie weten of ze nazorg nodig hadden

Onvoldoende dossiervorming

Dossiervorming is in de aanpak het 'toverwoord' voor respondenten. Voor het uitvoeren van de wet ernstige overlast en voetbalvandalisme is dossiervorming belangrijk. Immers, er moet kunnen worden aangetoond dat het gaat om een leider met een historie van geweld, die zorgt voor een hoger risico bij een evenement. Breder geldt dat bij een beoordeling door de rechter het geweldsverleden van een persoon van groot belang is. Dit ook in relatie tot het kunnen inschatten van de kans op recidive.

Bij goede dossiervorming gaat het om het verzamelen en bundelen van alle aanwezige systeem- en straatinformatie die bekend is bij alle relevante posities binnen de politie (denk aan wijkagenten, runners, deelnemers aan casusoverleggen). In het kader van het landelijk project Hooligans in Beeld zal er in de loop van dit jaar voor de topsubjecten onder de hooligans een openbare orde dossier worden aangemaakt. Ook zullen alle subjecten onderdeel uit gaan maken van een landelijke database.

Uit de daderanalyse bleek reeds dat veel van de gedragingen waarop een sanctie volgt, relatief licht te noemen zijn: wildplassen, openbare dronkenschap, belediging, en overtreding van de APV.

De meeste betrokkenen benadrukken het belang van (directe) sancties ten aanzien van ordeverstoorders. Over het algemeen bestaat het gevoel dat er nog te weinig daadwerkelijke sancties worden opgelegd. Tevens bestaat het algemene gevoel dat er te weinig strikt wordt gehandhaafd. Daarbij wordt steeds een afweging gemaakt tussen noodzaak van handhaving en het risico van escalatie. Ook capaciteitsvraagstukken spelen een rol.

Samenvatting belangrijkste uitdagingen en maatregelen

De belangrijkste uitdagingen voor het opleggen van sancties en het voorkomen van herhaling zijn:

- doorrecherchen;
- sancties opleggen aan relschoppers.

Op grond van onze bevindingen komen wij tot een samenvattend overzicht van maatregelen. Er is geen onderscheid tussen basismaatregelen en maatregelen voor een verhoogd risico omdat voor deze maatregelen geldt dat alleen worden toegepast na ongeregelheden.

Sancties opleggen en herhaling voorkomen	Aangrijpingspunten
Doorrecherchen op openbare orde	<ul style="list-style-type: none"> - Na ordeverstoringen doorrecherchen levert vaak zicht op de echte regisseurs c.q. notoire orde verstoorders ((o.a. op basis van beeldmateriaal en materie-deskundigen) - Doorrecherchen op mogelijke criminele activiteiten rond notoire ordeverstoorders

	<ul style="list-style-type: none"> - Instellen TGO - Betrekken deskundigen (zoals voetbaleenheid of wijkagent)
Sancties opleggen aan relschoppers	<ul style="list-style-type: none"> - Civielrechtelijke sancties (bijvoorbeeld vanuit de voetbalclub in wiens naam er is gereld) - Ook kleine vergrijpen opvolgen en sanctie aan koppelen - Gedragsmaatregelen als voorwaarden bij voorwaardelijke straf door rechter: agressietraining, aanpakken onderliggend middelengebruik - Toepassen snelrecht of supersnelrecht - 'Merkbare/voelbare' straf (bv missen wedstrijd, 'weekend arrangement') - Benutten camerabeelden - Zowel individuele rol als rol in groep meenemen in bewijsvoering - Benutten nieuwe media - Toevoegen aan databank notoire ordeverstoorders (wanneer deze er komt) - In alle gevallen het dossier invullen met voldoende aandacht voor beschrijving van feiten over daad en verdachte - Bestuurlijke maatregelen zoals gebiedsverbod

9.5 Nasleep en nazorg organiseren

Nazorg

De strandrellen in Hoek van Holland hebben ook laten zien hoe belangrijk het is om de nazorg voor politiemensen - die worden geconfronteerd met extreem geweld – op hoofdlijnen goed voor te bereiden, zodat na een incident direct gehandeld kan worden. Het gaat hierbij om psychosociale nazorg maar ook om eventuele juridische steun. Hierbij moet rekening gehouden met de volgende aspecten: geografische spreiding van agenten/getroffenen door grootschalige politie-inzet of bijzondere bijstand. Deze nazorg bestaat veelal uit een debriefing en een persoonsgebonden vervolgtraject waar nodig. Hierbij geldt als aandachtspunt dat een debriefing of groepsbijeenkomst ongewild kan bijdragen aan secundaire traumatisering: het horen van de 'gruwelen' van een ander. Na gebruik van het dienstwapen of andere geweldsmiddelen is de inzet van de Rijksrecherche waarschijnlijk. Ook dit behoeft adequate begeleiding. In elke regio's zijn er procedures voor nazorg.

Leren

Voor veel incidenten geldt dat achteraf pas ruimte is om te leren en om soms langgewenste aanpassingen in beleid en aanpak door te voeren. Dat geldt ook voor het onderzochte fenomeen. Veel van de incidenten hebben geleid tot het aanscherpen van de aanpak en ook tot professionalisering, omdat dan pas tijd en middelen worden vrijgemaakt, daar waar sommige zaken eerder als 'onnodig' of 'overdreven' werden beschouwd. Het leren vindt vooral plaats in kleinere teams en in interne evaluaties. Vanwege de drukte en het beperkte aantal mensen dat zich met incidenten bezighoudt, komt het echter regelmatig voor dat lessen niet of beperkt worden geëxpliciteerd en vervolgens worden benut bij volgende evenementen.

"Direct na het evenement moet worden gewerkt aan het volgende evenement. We willen wel samen leren, maar de vraag is wanneer daar tijd voor is."

Leren vindt vooral plaats omdat de direct betrokken functionaris de ervaring zelf 'meeneemt' naar het volgende evenement; institutioneel leren blijft beperkt. Ook het uitwisselen van ervaringen en lessen tussen politiekorpsen en bijvoorbeeld tussen gemeenten vindt beperkt plaats. Ad hoc, zoals na de strandrellen, worden lessen wel uitgewisseld en is het onderwerp ondergebracht in onder meer het politieonderwijs.

Het leren van evenementen is belangrijk. Hiertoe hoort het debriefen onder professionals, ook als het goed is gegaan. Ook al zijn er geen incidenten geweest, dan nog zijn er vaak belangrijke ervaringen van functionarissen op straat, bijvoorbeeld over bijvoorbeeld risicogroepen die aanwezig waren, Vaak wordt deze straatinformatie niet gemuteerd, maar is het wel belangrijke informatie voor de voorbereiding van het evenement in een volgend jaar. Ook dient men met alle betrokken partijen *multidisciplinair* te evalueren, dus ook beveiligingsorganisaties en organisatoren. Het leren van incidenten vindt nog te beperkt plaats. Dit geldt ook voor het uitwisselen van kennis en ervaring tussen politiekorpsen. Good practices worden beperkt gedeeld. Dit gebeurt wel na een groot

evenement met betrokken partners. Landelijk gebeurt dit ook bijvoorbeeld rond de oud- en nieuwviering.

Verantwoording

Veiligheid en evenementen is een politiek beladen onderwerp, mede als gevolg door de nasleep van de strandrellen in Hoek van Holland. Ook de politiek vervult een belangrijke rol, in het bijzonder ten aanzien van het vaststellen van het evenementenbeleid. In de nasleep van groepsgeweld tijdens evenementen en/of grootschalige evenementen is een beladen politieke discussie onvermijdelijk, zo concluderen alle respondenten. Een aantal respondenten geeft aan dat juist de politieke druk en de angst om 'afgerekend' te worden kan leiden tot irrationele beslissingen over te treffen maatregelen of zelfs het afgelasten van evenementen. Respondenten vrezen het 'zwarte pieten' na een geëscaleerd geweldsincident.

Samenvatting belangrijkste uitdagingen en maatregelen

De belangrijkste uitdagingen in de nasleep zijn:

- Leren;
- Verantwoording afleggen;
- Vergroten mogelijkheden om een volgende keer in te grijpen;
- Nazorg voor slachtoffers (inclusief beveiliging, politiemensen en hulpverleners).

Op grond van onze bevindingen komen wij tot een samenvattend overzicht van maatregelen.

Nasleep	Aangrijpingspunten
Leren	<ul style="list-style-type: none"> - Evalueren incidenten mono (in eigen organisatie) - Evalueren in samenspel tussen in ieder geval organisator, beveiliging, gemeente en politie
Verantwoording	<ul style="list-style-type: none"> - Opstellen feitenreconstructie - Scannen volgende evenementen met mogelijk vergelijkbare risico's
Vergroten mogelijkheden om een volgende keer in te grijpen	<ul style="list-style-type: none"> - Dossiervorming - Vastleggen ervaringen met beveiligers en organisator
Nazorg voor slachtoffers (incl. politiemensen)	<ul style="list-style-type: none"> - Voorbereiden grootschalige nazorg - Centrale organisatie van de nazorg

Deel IV Internationaal

10 Internationale vergelijking

10.1 Inleiding

Het internationaal vergelijkende onderzoek was verkennend van aard en gericht op beantwoording van de volgende onderzoeksvraag

Van welke vormen van collectief geweld in relatie tot publieke evenementen is sprake in een aantal met Nederland vergelijkbare landen, hoe gaan autoriteiten in preventieve en repressieve zin om met (mogelijke) incidenten en welke lessen kunnen ten aanzien daarvan getrokken worden voor Nederland?

Voor het internationaal vergelijkende onderzoek is geen gedetailleerd, eigenstandig casuonderzoek is verricht, noch een gedetailleerd daderonderzoek op basis van gegevens uit buitenlandse politieregisters. De studie richtte zich enerzijds op karakteristieken en tactieken van geweldplegers en anderzijds op interventies. De gegevensverzameling heeft plaatsvinden aan de hand van gepubliceerde studies/ evaluaties en interviews met politie-experts. Er is voor gekozen om internationaal vergelijkend onderzoek te doen in drie landen: Duitsland, Groot-Brittannië en Zweden. In eerste instantie is de keuze is op deze drie landen gevallen om de volgende redenen:

- culturele nabijheid tot Nederland;
- de verwachting dat zich recente voor het onderzoek relevante gebeurtenissen hebben voorgedaan en dat daarvan studies beschikbaar zijn;
- de verwachting dat er bereidheid bestaat bij politie instanties om aan het onderzoek mee te werken;
- de beschikbaarheid van onderzoekers die de landstaal spreken;

In de eerste fase van het onderzoek zijn in ieder van de drie landen de volgende activiteiten ondernomen:

1. Gerelateerd aan onderzoeksvraag 1 is op basis van een media-analyse een globale inventarisatie gemaakt van mogelijk voor het onderzoek relevante incidenten (grootschalige geweldsincidenten en ernstige verstoringen van de openbare orde). Vervolgens heeft een identificatie plaatsgevonden van beschikbare documentatie met betrekking tot deze evenementen en van praktijkexperts die aanvullende informatie kunnen leveren;
2. Er is een selectie gemaakt van nader te onderzoeken incidenten;
3. Op basis daarvan is per land nagegaan of er voldoende informatie beschikbaar was en of er voldoende mogelijkheden waren om de volgende onderzoeksfase uit te voeren.

Na afloop van de eerste onderzoeksfase is de keuze gemaakt om de onderzoeksactiviteiten van het internationale onderzoek toe te spitsen op het beschrijven en analyseren van een specifieke beeldbepalende en al onderzochte/ geëvalueerde gebeurtenis of reeks van gebeurtenissen per in het onderzoek betrokken land, inclusief de gevolgen die deze gebeurtenis heeft gehad. Daarbij is gecheckt of de hierboven geformuleerde verwachtingen voldaan kon worden. Nadat dat het geval bleek is er voor gekozen de volgende gebeurtenissen nader te onderzoeken, op basis van documentanalyse en een enkel aanvullend interview:

- 1 mei in Berlijn (1987 - 2009)
- De EU top in Gothenburg (juni 2001)
- De G20 in Londen (april 2009)

Vervolgens is de keuze gemaakt om via expertinterviews onder politiemensen breder te onderzoeken hoe de politie zich aanpast aan veranderingen in de samenstelling of de tactieken van groepen die de orde verstoren. Daarbij is er voor gekozen dit te onderzoeken aan de hand van:

- de openbare orde handhaving in de Duitse deelstaat Noordrijn Westfalen
- recente gebeurtenissen in Stockholm en Malmö (2008 – 2009)
- recente ontwikkelingen in Groot-Brittannië in relatie tot de English Defence League en tegendemonstraties van moslims

Met de expertinterviews onder politiemensen (waar van toepassing aangevuld met documentanalyse) werd geen diepgaande studie van casuïstiek beoogd, maar een inventarisatie van “police knowledge” in ieder van de drie landen met betrekking tot gebeurtenissen waarover nog geen formele studies bestaan. In alle drie de landen was de medewerking aan het onderzoek groot. In Noordrijn-Westfalen is door het ministerie van Binnenlandse Zaken formeel toestemming verleend aan de politie-experts om interviews ten behoeve van het onderzoek te geven. Alle interviews duurden ongeveer 90 minuten, werden op band opgenomen en zijn later getranscribeerd.

Bij de keuze voor in het onderzoek te betrekken gebeurtenissen is nadrukkelijk uitgegaan van de resultaten van de verrichtte media-analyse (waar doen zich grootschalige ordeverstoringen voor) en is er nadrukkelijk niet voor gekozen het onderzoek te beperken tot een bepaald type gebeurtenissen (bijvoorbeeld “feestelijke” gebeurtenissen met het accent op entertainment, zoals dance-events).

In de tweede onderzoeksfase is nader onderzoek verricht naar de geselecteerde incidenten/gebeurtenissen op basis van documentanalyse en expertinterviews. Ter beantwoording van de onderzoeksvragen is – gekoppeld aan de in het onderzoek opgenomen incidenten/ gebeurtenissen - bij het nadere onderzoek de specifieke context per land ook betrokken worden waar het gaat om: maatregelen om incidenten te voorkomen en te bestrijden, wijze van risico-inschatting en bevoegdheden.

10.2 Casusbeschrijvingen

10.2.1 Gebeurtenissen Zweden

Tijdens de Eurotop gehouden in juni 2001 in Göteborg waren er vele demonstraties die probleemloos verliepen en vier grote geweldsincidenten:

- Het eerste incident volgde op een langdurige omcirkeling door de politie van een school waar demonstranten verbleven. Vanuit de omcirkeling gooiden activisten voorwerpen naar de politie en ontstonden rellen. Na onderhandelingen werden uiteindelijk ruim 600 activisten collectief aangehouden
- Op de morgen van de volgende dag blokkeerden een groep van 300-400 activisten een kruispunt. Na een actie van hondengeleiders escaleerde de situatie en braken er ernstige rellen uit. Er werden vernielingen aangericht en verschillende demonstranten en politiemensen raakten gewond
- In de avond van dezelfde dag werden een streetparty en een gelijktijdig passerende anti-EU demonstratie aangevallen door een groep neonazi's die deel uitmaakten van de harde kern van IFK Göteborg. De neonazi's werden uiteindelijk verjaagd door activisten. Politieoptreden richtte zich op de linkse activisten, waarbij op een gegeven moment gericht geschoten werd en een activist zwaar verwond werd door een politiekogel
- In vervolg op deze gebeurtenis werden 400 activisten omcirkeld op basis van het gerucht dat een van hen een geweer bij zich zou hebben en werd een school waar activisten verbleven bestormd door een speciale politie-eenheid.

De Eurotop in Göteborg van 2001 is nog steeds een traumatische gebeurtenis voor de Zweedse politie, vooral maar niet alleen die in Göteborg. De Zweedse politie werd geconfronteerd met een gebeurtenis waaraan ze niet gewend was, met een type actievoerders (en aantallen actievoerders) waaraan ze niet gewend was in een context (het gewelddadige verloop van een aantal toppen in andere landen) die voor veel onzekerheid zorgde. De organisatie van het grootschalig politieoptreden bleek ernstige tekortkomingen te voorkomen. De gebeurtenissen zijn uitgebreid onderzocht, waarbij vooral het uitvoerige rapport van het parlementaire Göteborg comité opvalt. De conclusies van het Göteborg-comité logen er niet om en de bevindingen zijn aanleiding geweest voor een proces van verandering binnen de Zweedse politie. Onderdeel van het veranderingsproces was een verandering in wat genoemd wordt de “Special Police Tactics”, de institutionalisering van dialoogeenheden en de opstart van een driejarig project (in 2006) om de Special Police Tactics meer *evidence based* verder te ontwikkelen en te verbinden met wetenschappelijke inzichten. Als deel van het project werden peer review evaluatie teams (Adang & Brown, 2009) ingezet, samengesteld uit ervaren commandanten, om het management van publieke evenementen te

observeren en goede werkwijzen en leerpunten te identificeren. De resultaten van deze reviews worden verspreid via seminars en trainingen.

In het vervolg van het onderzoek zijn daarnaast 11 politiefunctionarissen in Malmö en Stockholm geïnterviewd in relatie tot gebeurtenissen die plaatsvonden in migrantenwijken tussen eind 2008 en eind 2009 waarbij sprake is geweest van collectief geweld tegen de politie. In beide steden ontstonden de eerste incidenten na politieacties en werd daarna herhaaldelijk politieoptreden uitgelokt door het in brand steken van auto's of het oprichten van barricades. Het vermoeden bestaat dat daarbij op de achtergrond ook bendes die in drugs handelen betrokken zijn. In tegenstelling tot de verwachtingen die vooraf bestonden heeft deze informatieverzameling geen informatie opgeleverd over geweld rond evenementen. Er zal in het vervolg van dit hoofdstuk dan ook slechts sporadisch verwezen worden naar de resultaten van deze interviews.

10.2.2 Gebeurtenissen Duitsland

Vanaf 1987 is er in Berlijn in traditie van rellen en grootschalig geweld tegen de politie gegroeid, gekenmerkt door massale politie-inzet, grote aantallen arrestanten, veel schade en gewonden. In de loop der jaren zijn verschillende tactieken toegepast om het geweld te voorkomen of beteugelen. Een opvallend gegeven is dat sinds 2009 in Berlijn gesproken wordt over "eventoriënteerde Gewaltdaarten" die, niet ideologisch georiënteerd zijnde, op 1 mei afkomen om geweld te plegen. Het onderzoek naar de gebeurtenissen in Berlijn is gebaseerd op publicaties in politietijdschriften, rapporten van het bureau ter bescherming van de grondwet, mediapublicaties (inclusief forumdiscussie, blogs en YouTube video's). Van speciaal belang was een uitvoerig rapport van de Vrije Universiteit Berlijn gemaakt na de rellen in 2009. Daarnaast zijn twee interviews uitgevoerd, een met het hoofd van het Berlijnse anticonflict team en een met een zeer ervaren gold commander, tevens auteur van een groot aantal publicaties over de ordehandhaving tijdens 1 mei.

In het vervolg van het onderzoek is gesproken met acht politie-experts (gold commanders, hoofden van Bereitschaftspolizei en politiemensen die optreden als adviseurs) uit Noordrijn-Westfalen. Noordrijn-Westfalen is een Duitse deelstaat die niet alleen qua grootte in vele opzichten goed vergelijkbaar met Nederland maar waar ook veel evenementen plaatsvinden, zowel feestelijke, sportieve als protestevenementen. Grootschalig geweld vindt vooral plaats rond voetbalwedstrijden (vooral derby's en andere risicowedstrijden) en protestevenementen. Vooral demonstraties waarbij radicale linkse en rechtse groeperingen tegelijkertijd aanwezig zijn of demonstraties met Palestijnse of Koerdische deelnemers gaan relatief vaak gepaard met geweld. Daarnaast treden incidenten op bij feestelijke evenementen zoals de Loveparade (georganiseerd in Essen in 2007 en Dortmund in 2008), carnaval in Keulen en bij ongeorganiseerde evenementen (zoals in het uitgaansgebied in Düsseldorf of op 1 mei nabij Dortmund).

10.2.3 Gebeurtenissen Groot-Brittannië

Nadat een man was overleden tijdens de grootschalige protesten rond de in april 2009 in Londen gehouden G20-top ontstond grote commotie. Er verschenen diverse onderzoeksrapporten, met als belangrijkste twee rapporten van de Britse inspectie voor de politie HMIC en een rapport van een gezamenlijke commissie van het Britse parlement. Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van deze rapporten en van YouTube videoclips en mediaberichten. Daarnaast zijn interviews gehouden met drie politiecommandanten van verschillende niveaus die betrokken waren bij het optreden. Ook werd een bezoek gebracht aan de Public Order Intelligence Unit van de Metropolitan Police.

Het is duidelijk dat de gebeurtenissen rond de G20 in Londen lang niet zoveel aandacht hebben gekregen als er geen sprake geweest zou zijn van het overlijden van een niet bij de protesten betrokken Londenaar. Integendeel, dan zou nog steeds (zoals aanvankelijk het geval was) uitsluitend gesproken worden over een succesvol politieoptreden. Toch wordt in diverse rapporten een groot aantal onvolkomenheden gesignaleerd en de noodzaak van verandering benadrukt.

In het vervolg van het onderzoek zijn interviews gehouden met vier politiemensen van vier verschillende Engelse politiekorpsen en de National Police Improvement Agency NPIA, specifiek over gebeurtenissen die sinds maart 2009 regelmatig gepaard gaan met grootschalig geweld, namelijk demonstraties van de extreemrechtse EDL (English Defence League). Deze demonstraties

gaan vaak vergezeld van tegendemonstraties door de linkse organisatie UAF (United Against Fascism). Voor het onderzoek is tevens informatie verzameld van EDL and UAF websites en is gebruik gemaakt van mediaberichten, een vertrouwelijk rapport van de NPIA over Defence League demonstraties en aanvullende literatuur.

Enkele voorbeelden van EDL-gerelateerde gebeurtenissen

- op 7 september 2009 was er een confrontatie in Birmingham tussen aanhangers van de EDL en de UAF. Er werden 90 arrestaties verricht
- op 10 oktober 2009 kwam het in Manchester tot confrontaties tussen EDL-aanhangers en de politie. 55 personen werden aangehouden
- in januari 2010 was er een EDL rally in Stoke-on-Trent die uitliep op een gewelddadige confrontatie tussen EDL-aanhangers en de politie nadat EDL aanhangers een politiekordon doorbraken om in de richting van de UAF te kunnen gaan
- bij een EDL protest in Dudley op 3 april 2010 ontstonden gevechten tussen rivaliserende groepen hooligans die zich bij het protest hadden gevoegd

Opvallend fenomeen is dat de EDL-gelederen vaak versterkt worden door voetbalhooligans die uit verschillende delen van het land aanreizen (de EDL rekruteert actief onder hooligans). Het gaat daarbij vooral om voetbalsupporters die geconfronteerd zijn met banning orders en waarvan de paspoorten zijn ingenomen, zodat ze niet naar buitenlandse wedstrijden van hun club of het Engelse nationale elftal kunnen reizen. De tegendemonstraties van het UAF oefenen aantrekkingskracht uit op lokaal aanwezige migrantenjongeren.

10.3 Geweldplegers

In geen van de drie betrokken landen is collectief geweld bij dance events benoemd als item (in Noordrijn Westfalen zijn de daar georganiseerde Love Parades wel genoemd als risico-evenement, maar vooral in termen van crowd-management en in relatie tot individuele, alcoholgerelateerde geweldplegingen). Opvallend is juist dat in de drie betrokken landen notoire geweldplegers zich manifesteren bij per land verschillende typen gebeurtenissen. De gebeurtenissen die relatief het vaakst gepaard gaan met collectief geweld zijn, naast risicowedstrijden in het betaalde voetbal, demonstraties waarbij beide zijden van het politieke spectrum vertegenwoordigd zijn.

In Groot Brittannië manifesteren voetbalhooligans zich bij manifestaties en demonstraties van de extreemrechtse English Defence League. In Göteborg hadden lokale voetbalhooligans zich aangesloten bij neonazi's die linkse activisten aanvielen. In Noordrijn-Westfalen was alleen in Dortmund sprake van verbindingen tussen hooligans en extreemrechtse groeperingen. In Gelsenkirchen echter was er sprake van verbindingen tussen voetbalhooligans en rockers. De Metropolitan police uit Londen geeft aan dat Londense voetbalsupporters zich niet buiten het voetbal om groepsgewijs gewelddadig gedragen.

Naast de betrokkenheid van voetbalhooligans bij collectief geweld was er in diverse landen sprake van betrokkenheid van niet nader gespecificeerde niet-ideologisch gemotiveerde geweldplegers, zoals bij de G20 protesten in Londen, de 1 mei demonstraties in Berlijn en de acties van de UAF in Engeland.

Een ander fenomeen was de betrokkenheid van migrantenjongeren bij collectief geweld. Daarvan was sprake bij tegen de politie gerichte rellen in wijken met een hoog percentage migranten in Malmö en Stockholm, tijdens carnaval in Keulen waar migrantenjongeren op zoek gaan naar confrontaties en migrantenjongeren en rond de demonstraties van de English Defence League waar migrantenjongeren zich soms aansluiten of dreigen aan te sluiten bij acties tegen de EDL.

Bij voetbalhooligans en geweldplegers rond feestelijke evenementen als Loveparade en Mayday komt alcoholgebruik frequent voor (hoewel juist niet bij de meer ervaren hooligans die geweld plannen), bij demonstraties en geweldplegende migrantenjongeren niet. In geen van de drie landen wordt een verband gelegd tussen collectief geweld en mogelijk drugsgebruik.

Over het algemeen zijn er geen meer gedetailleerde gegevens over de geweldplegers bekend dan dat het voor meer dan 90% mannen zijn met een gemiddelde leeftijd tussen 20 - 25 jaar. Waar de gebeurtenissen die het betreft vaak een hoge mate van planning en organisatie kennen, zijn er weinig aanwijzingen dat het geweld zelf gepland of georganiseerd is. In alle drie de landen lijkt het collectieve geweld vooral heel opportunistisch tot stand te komen daar waar de gelegenheid zich voordoet of in reactie op politieoptreden. Een uitzondering daarop wordt gevormd door de confrontaties tussen rivaliserende groepen voetbalhooligans en tussen extreemlinkse en extreemrechtse groeperingen. In alle drie de landen wordt melding gemaakt van geplande aanvallen en gewelddadige acties. Bij het opportunistische karakter van het geweld hoort ook de min of meer spontane afstemming die tussen ervaren geweldplegers kan ontstaan op basis van eerdere gezamenlijke ervaringen. In sommige gevallen zijn actoren goed voorbereid en treden ze "creatief" op, waarbij ze ook informatie verzamelen over de politieaanpak. Voetbalhooligans zijn eigenlijk de enige groepen die genoemd zijn waarbij sprake kan zijn van enige vorm van afspraken (met rivaliserende groepen) om geweld te plegen. In Noordrijn-Westfalen werd gewezen op een ontwikkeling van hooliangroepen als geweldplegers naar veel heterogenere ultragroepen, die in principe niet uit zijn op geweld, maar gelegenheden tot geweldgebruik wel kunnen aangrijpen. In sommige gevallen is sprake van een zekere voorbereiding op geweldpleging als vuurwerk en (gooi- of slag)voorwerpen worden meegenomen of van te voren worden verstopt, maar in de meeste gevallen wordt op opportunistische wijze gebruik gemaakt van voorwerpen die voorhanden zijn. Incidenteel is sprake van het meenemen van traangasbusjes, messen, katapulten of met vloeistof gevulde Petflessen. In Noordrijn/Westfalen wordt ook gewezen op wat genoemd wordt `passieve bewapening` zoals het dragen van mondbescherming, beschermende kleding of handschoenen gevuld met zand.

De doelwitten van geweld waren aan de ene kant rivalen/ opponenten (bij voetbalhooligans en bij links/ rechts confrontaties) en aan de andere kant de politie. De politie is vooral doelwit als er geen andere opponent is of als de politie een tussenpositie tussen rivaliserende groepen inneemt. Vooral in Duitsland wordt melding gemaakt van het feit dat geweld tegen de politie (en tegen hulpverleners) de laatste tijd frequenter lijkt voor te komen in reactie op politieke interventies, vooral in relatie tot alcoholgebruik en bij evenementen zoals de Loveparade. Soms worden daarbij individuele agenten als doelwit gekozen.

Vooral links georiënteerde actiegroepen gebruiken een scala aan tactieken bij het uitvoeren van hun acties, waaronder:

- het observeren van de rivaliserende groep of de politie;
- het opsplitsen in subgroepen;
- het gebruik van symbolen of vlaggen om subgroepen en acties te sturen;
- snelle beweging in subgroepen om politie-eenheden te binden en af te leiden;
- optreden als zwart blok;
- acties initiëren om politieoptreden uit te lokken;
- uitvoeren van blokkades;
- acties uitvoeren vanuit de dekking van een menigte;
- weigeren te communiceren met de politie;
- beïnvloeding van de media;
- uit de anonimiteit halen van politieagenten in burgers door foto's van hen op internet te publiceren, via MMS te verspreiden. Soms worden deze foto's ook afgedrukt en ter plekke uitgedeeld of worden agenten in burger aangewezen met behulp van borden.

In Noordrijn Westfalen wordt aangegeven dat ook rechtse activisten steeds vaker van dit soort tactieken gebruik maken, inclusief het optreden als zwart blok.

De hooligans bij de EDL-demonstraties zijn vaak specifiek op zoek naar zwakheden/ onvolkomenheden in de politie maatregelen om daar gebruik van te kunnen maken. Ze verspreiden ook actief desinformatie om de politie en anderen op het verkeerde been te zetten (bijvoorbeeld over de te volgen route) of om geweld uit te lokken (bijvoorbeeld door het gerucht te verspreiden dat een vrouw is verkracht door een moslim).

De EDL is steeds georganiseerde en effectiever geworden in zijn acties, die in principe niet gewelddadig zijn. Men maakt gebruik van stewards, juridische adviseurs en communicatieapparatuur. Ze weten precies wat ze wel en niet kunnen maken. Men wil professioneler zijn en als legitiem verzet tegen islamitisch extremisme gezien worden, waarbij de voetbalhooligans in toom gehouden worden door de stewards.

10.4 Managen van publieke evenementen

In alle drie de landen speelt de politie een belangrijke rol bij het verzekeren van de twee vormen van veiligheid (vooral security, maar vaak ook bij safety) rond evenementen, zeker waar het gaat om het risico op collectief geweld. Als gevolg daarvan is de rol van bijvoorbeeld lokale autoriteiten zeer beperkt ten opzichte van de rol van de politie. Vaak gaan evenementen gepaard met aanzienlijke politie-inzetten

Het onderzoek maakt ook zichtbaar dat in geen van de drie landen een bevredigend risicomodel bestaat. Dat heeft te maken met verschillende factoren:

- de kwaliteit van de beschikbare intelligence, die vaak als onvoldoende bestempeld wordt;
- de per definitie dynamische aard van publieke evenementen;
- het overweldigend aantal potentieel relevante factoren dat in zo'n model opgenomen zou moeten worden;
- de afwezigheid van een theoretisch perspectief om onderscheid te kunnen maken tussen wat wel en niet relevant is voor een specifiek evenement.

Het gevolg is vaak een wat lukrake benadering waarbij risico's worden geïdentificeerd en geclassificeerd op waarschijnlijkheid en ernst en waarbij zo mogelijk intelligence wordt verzameld over gekende risico's (bijvoorbeeld hooligans).

Op grond van de in de drie landen gehouden interviews kunnen een aantal door betrokkenen als *goed* geïdentificeerde werkwijzen onderscheiden worden waar het gaat om het managen van publieke evenementen. Het wordt algemeen als een goede werkwijze betiteld om onnodige fricties zo veel mogelijk te voorkomen en om de legitieme intenties en activiteiten van deelnemers zo veel mogelijk te faciliteren. Daarnaast is het van belang gebeurtenissen te monitoren en te observeren om het optreden van wrijving en spanningen te signaleren om er in een vroegtijdig stadium op in te kunnen spelen. Daarvoor is het nodig te communiceren met betrokkenen en hen te informeren om er achter te komen wat hen beweegt en wat hun intenties zijn, om misverstanden te voorkomen en om hun medewerking te verkrijgen. Met betrekking tot groepen jonge mannen is het van belang hen te identificeren en ze te leren kennen (goede intelligence is belangrijk), om hen in een vroegtijdig stadium te kunnen beïnvloeden en hen duidelijk te maken welke (tolerantie)grenzen gelden. Daarvoor is het nodig rechtstreeks met hen te communiceren. Om hun risicoperceptie te beïnvloeden dient hen (en anderen) duidelijk gemaakt te worden welke effectieve maatregelen genomen zullen worden als zij deze grenzen overschrijden. Door hen te leren kennen wordt hun anonimiteit ten opzichte van autoriteiten gereduceerd.

Het wordt als goede werkwijze beschouwd om maatregelen genomen in het kader van de openbare orde handhaving te vermijden die het bestaan of ontstaan van een wij – zij tegenstelling die ingroup/outgroup gedrag bevordert niet te bevorderen of te benadrukken. In dat opzicht zijn interactie en communicatie belangrijke tactische instrumenten. Als er toch sprake is van geweld is het van belang tijdig te reageren, in plaats van af te wachten tot situaties escaleren of uit de hand lopen. Die interventies dienen gedifferentieerd te zijn, duidelijk gericht op diegenen die grensoverschrijdend gedrag vertonen. Anderzijds wordt onderkend dat de opportunistische aard van veel van het collectief geweld beperkingen oplegt aan de bruikbaarheid van intelligence: als geweld eenmaal escaleert, neemt het aantal beschikbare opties om te interveniëren snel af. Vanwege de vele onzekerheden die een rol spelen bij publieke evenementen dient iedere voorbereiding een variëteit aan 'Wat...Als' scenario's te omvatten.

Ongeacht de verschillen tussen de drie landen (bijvoorbeeld met betrekking tot wetgeving en politieorganisatie) zijn een aantal duidelijke trends herkenbaar met betrekking tot het managen van publieke evenementen.

1. waar een behoefte aan verandering gevoeld wordt (of werd in het recente verleden) was er *geen* behoefte aan nieuwe bevoegdheden of wijzigingen in wetgeving. In plaats daarvan was er behoefte aan een beter begrip en gebruik van bestaande bevoegdheden
2. waar een behoefte aan verandering gevoeld wordt (of werd in het recente verleden) was er *geen* behoefte aan een uitbreiding van het wapenarsenaal. Voor wat betreft uitrusting werden andere behoeften geformuleerd of wijzigingen doorgevoerd (zie hieronder). Zogenaamde innovatieve minder dodelijke wapens zijn in feite niet innovatief omdat 1) ze gebaseerd zijn op bestaande technologie die niet voldoende ontwikkeld is voor gebruik in de praktijk en 2) intrinsiek gekoppeld zijn aan gedateerde *riot control* concepten
3. waar een behoefte aan veranderingen/ aanvullingen in uitrusting gevoeld wordt (of werd in het recente verleden) was dat gerelateerd aan 1) persoonlijke bescherming van agenten 2) communicatieapparatuur politieonderlinge communicatie 3) communicatieapparatuur voor communicatie met deelnemers aan publieke evenementen 4) apparatuur die bijdraagt aan een verbeterde verzameling van informatie 5) apparatuur die bijdraagt aan een verbeterde bewijsverzameling of 6) apparatuur/ uitrusting/ voertuigen die bijdragen aan een verhoogde flexibiliteit en mobiliteit
4. er is een algemene trend in de richting van toenemende flexibiliteit waarbij de politie als geheel of verschillende eenheden eenvoudig kunnen switchen tussen verschillende benaderingen, mobiel zijn en op- en af kunnen schalen
5. er is een algemene trend om in toenemende mate wetenschappelijke inzichten toe te passen bij het management van publieke evenementen (bijvoorbeeld SPT-project in Zweden, HMIC rapport in Groot Brittannië)
6. er is een algemene trend om meer aandacht te besteden aan bewijsgaring om zo de kwaliteit van aanhoudingen te vergroten en de kans op succesvolle vervolging te vergroten (bijvoorbeeld bewijsvergaringsteams in Groot Brittannië, intelligence en interventie teams in Duitsland) en de voorkeur te geven aan een dadergerichte aanpak boven een collectieve aanpak met massa-aanhoudingen of insluitingen
7. er is een algemene trend om meer aandacht te besteden aan debriefings na “problematische” gebeurtenissen, het identificeren van goede werkwijzen en de uitwisseling van leerervaringen tussen korpsen (bijvoorbeeld de nationale debriefings in Groot Brittannië, de peer reviews in Zweden)
8. er is een algemene trend om gebruik te maken van een “vriendelijk en strenge” strategie gebaseerd op het faciliteren van vreedzaam gedrag en een graduele, gedifferentieerde en informatiegestuurde benadering die de mogelijkheden voor dialoog, communicatie met vroegtijdige laagprofiel, gerichte interventies. Zweden ontwikkelde zijn SPT speciale politie tactiek in, Berlijn de strategie van de uitgestoken hand in Berlijn en Groot Brittannië is trots op het “Britse model”. In toenemende mate worden “dialoogeenheden” gevormd (bijvoorbeeld anticonflict teams in Duitsland, dialoogpolitie in Zweden *forward intelligence* eenheden in Groot Brittannië, hoewel deze laatste geleidelijk een andere, minder op dialoog en daardoor bekritiseerde, rol op zich genomen hebben)¹³¹
9. er is algemene overeenstemming over het belang van goede *intelligence* met betrekking tot bekende geweldplegers, net zoals er breed enige ontevredenheid is over de kwaliteit van de intelligence en er breed onderkend wordt dat intelligence over bekende geweldplegers aangevuld moet worden met een begrip van contextgebonden gevoeligheden en de dynamiek van menigten

De internationale trends vertegenwoordigen in feite een toenemende bewustwording van de mechanismen die kunnen leiden tot collectief geweld en van de interventies die meer en minder succesvol zijn en die samengevat zijn in het initiatie/escalatie model van collectief geweld (zie hieronder). In dit verband is een recente Britse studie (uitgevoerd door de Universiteit van Leeds in opdracht van het Cabinet Office met het oog op de in 2012 in Londen te organiseren Olympische Spelen (Challenger et al., 2009) interessant. De studie concludeert dat er al veel bekend is over menigten en de wijze waarop publieke evenementen voorbereid en gemanaged zouden moeten worden. De auteurs komen tot de conclusie dat, ten minste in Groot Brittannië deze kennis tot nog toe niet is neergelegd in een enkel richtinggevend document. Ook in Nederland is dat niet het geval. De auteurs identificeren de volgende sleutelboodschappen voor succesvol crowd management:

- een grondige planning en voorbereiding, met gebruikmaking van een brede range aan “wat -als scenario’s”;

¹³¹ Deze eenheden zijn vergelijkbaar met de sinds 1998 in Amsterdam-Amstelland bestaande “vredeseenheden”. Amsterdam-Amstelland is nog steeds het enige korps dat over dergelijke eenheden beschikt

- hantering van wat ze noemen een systeembrede benadering, waar zowel technische als sociale factoren als hun wisselwerking onderdeel van uitmaakt;
- coördinatie tussen alle betrokken instellingen en organisaties;
- inzet van competent en ervaren personeel, zowel bij de planning als bij de uitvoering;
- communicatie met alle deelnemers – zowel auditief als visueel – vooral in noodsituaties;
- een onderkenning van het feit dat ogenschijnlijk kleine problemen in combinatie met elkaar een aanzienlijke impact kunnen hebben op het succesvol verloop van een evenement.

Ieder van de drie landen heeft ervaringen gekend waarbij ze verrast werden, zij het door het aantal individuen dat op een evenement afkwam, zij het door hun motivatie of gedrag. In alle drie de landen is dat aanleiding geweest om veranderingen door te voeren in de wijze waarop publieke evenementen gemanaged worden. De gevolgen van dergelijke verrassingen kunnen vergaand zijn, zoals ook de gebeurtenissen in Hoek van Holland in Nederland duidelijk maakten. Dat betekent niet dat het fenomeen dat aanleiding was voor de escalaties nieuw was: in alle gevallen waren ze dat niet en waren de mechanismen in principe bekend. De specifieke en uitingsvormen of betrokkenen waren soms nieuw voor politie of autoriteiten als gevolg van een gebrek aan informatie, onvoldoende bewustzijn voor wat relevant is of een gebrek aan alertheid.

10.5 De initiatie en escalatie van collectief geweld: een model

Het internationale onderzoek richtte zich op grootschalig geweld in het algemeen en op groepen die een grotere neiging hebben om geweld te gebruiken. In de drie betrokken landen manifesteren notoire geweldplegers zich bij per land verschillende typen gebeurtenissen. De gebeurtenissen die relatief het vaakst gepaard gaan met collectief geweld zijn, naast risicowedstrijden in het betaalde voetbal, demonstraties waarbij beide zijden van het politieke spectrum vertegenwoordigd zijn.

De resultaten van het onderzoek bevestigen, en kunnen samengevat worden met, het initiatie/escalatie model van collectief geweld dat in zijn oorspronkelijke vorm gebaseerd is op in Nederland rond voetbal- en protestevenementen verzamelde gegevens (Adang, 1998, 2010) en dat nu uitgebreid kan worden aan de hand van de internationale gegevens. Het is van belang te beseffen dat de basismechanismen voor het ontstaan en de escalatie van collectief geweld in essentie dezelfde zijn bij ideologisch en niet ideologisch gemotiveerde geweldplegers. Het is van ook belang te onderkennen dat de factoren die een rol spelen bij het *ontstaan* van collectief geweld verschillen van de factoren die verantwoordelijk zijn voor de *escalatie* ervan (waarbij onder escalatie verstaan wordt dat een toenemend aantal mensen betrokken raakt bij geweldpleging). Het model maakt duidelijk onderscheid tussen deze twee typen factoren.

Het ontstaan van collectief geweld

Collectief geweld begint altijd of wordt altijd geïnitieerd op een van twee manieren: in reactie op een specifieke gebeurtenis die als *aanleiding* fungeert of schijnbaar spontaan zonder duidelijk aanleiding:

1. Geweld kan ontstaan door in eerste instantie individuele reacties na specifieke elementen of wrijvingen in een situatie, bijvoorbeeld uitdagingen of provocaties (bijvoorbeeld door andere supporters), maatregelen die de politie neemt of een andere duidelijk identificeerbare aanleiding. Dit soort geweld is *reactief* en is makkelijk in verband te brengen met de bekende agressietheorieën (zoals frustratieagressie, competitie om schaarse middelen of als een reactie op dreiging). Net zoals bij alle agressievormen reageren mannen vaker op een gewelddadige manier dan vrouwen en adolescenten/ jong volwassenen reageren vaker agressief dan andere leeftijdsgroepen. Desalniettemin kunnen mannen en vrouwen van alle leeftijdsgroepen onder omstandigheden agressief reageren in bepaalde situaties. De doelwitten van het geweld kunnen variëren, maar zijn meestal gerelateerd aan de aanleiding (behelve in gevallen van omgerichte agressie). Het is van belang te onderkennen dat niet iedere (potentiële) aanleiding gevolgd zal worden door geweld, ook zal niet in ieder geval dat op individuele basis met geweld op een aanleiding gereageerd wordt, het geweld vervolgens een collectief karakter krijgen.

De resultaten van het onderzoek bevatten vele voorbeelden van geweld dat ontstaat na specifieke aanleidingen, vooral politieke interventies. Dat geldt voor de 1 mei rellen in Berlijn, de rellen in Gothenburg, de G20 op Londen en verschillende incidenten in Noordrijn Westfalen.

2. Geweld kan ook ontstaan zonder dat er een duidelijk aanwijsbare uiterlijke aanleiding voor is. Dit type geweld is *niet* reactief en kan daardoor spontaan overkomen, hoewel het in feite vaak van tevoren gepland is. Het komt vrijwel uitsluitend voor rekening van groepen jonge mannen (adolescent/ jong volwassen) en is voornamelijk gericht op vergelijkbare, rivaliserende groepen jonge mannen of al dan niet symbolische vertegenwoordigers daarvan. De betrokken individuen en groepen zoeken actief naar gelegenheden om rivaliserende groepen te confronteren. Theoretisch kan deze vorm van geweld gezien worden als een uitdrukking van het zogenaamde "young male syndrome" (Wilson & Daly, 1985), de neiging van jonge mannen om risico's te nemen of geweld te gebruiken omdat ze voor het bereiken van voordelen op korte termijn effecten die verder in de toekomst liggen minder prioriteit geven. Dit is een typisch mannelijke eigenschap die sociaal gefaciliteerd wordt door de aanwezigheid van leeftijdgenoten die vergelijkbare doelen nastreven. Conflicten tussen mannen gaan in werkelijkheid vaak over "face," status, en wat Goffman (1959) "presentation of self in a highly competitive social milieu" noemt. De betrokkenheid van (groepen) jonge mannen bij collectief geweld is uitvoerig gedocumenteerd in de literatuur en ook respondenten in deze studie maken er melding van. Het is van belang te beseffen dat niet in alle gevallen dat jonge mannen zich verzamelen met de intentie om geweld te plegen of zelfs daadwerkelijk incidenten op kleine schaal starten, het geweld zich vervolgens uitbreidt of escaleert. Vaak is er sprake van een opbouw waarin als het ware *getest* wordt hoeveel steun de initiatieven genieten/ hoeveel gelijkgestemden aanwezig zijn of hoe er op de geweldsinitiatieven gereageerd wordt door de politie of door (potentiële) rivalen.

De resultaten van het onderzoek bevatten diverse duidelijke voorbeelden van groepen jonge mannen "op zoek naar problemen", vooral in relatie tot de rivaliteit tussen (niet ideologisch gemotiveerde hooliangroepen) en ideologisch gemotiveerde activisten en demonstraties met een extreem rechtse c.q. linkse achtergrond. De resultaten laten ook zien dat in sommige gevallen (vooral rond de EDL) de scheidslijn tussen ideologisch en niet-ideologisch gemotiveerde geweldplegers dun is. De rivaliteit tussen sommige van deze groepen en de politie kan als een speciaal geval gezien worden. De jongen mannen waar het om gaat kunnen als *notoire ordeverstoorders* betiteld worden. Het is belangrijk te beseffen dat de onderlinge coördinatie en de synchronisatie in gedrag die vaak gezien wordt bij deze groepen op zichzelf geen bewijs is van een gedetailleerde planning of een hechte organisatiestructuur. Gedeelde ervaringen, een gedeelde sociale identiteit (zie hierboven) en eenvoudige gedragsregels kunnen leiden tot een hoge mate van synchronisatie.

Het onderscheid tussen de twee typen geweld is niet absoluut en een voor de hand liggende overlap is gelegen in de omstandigheid dat het jonge-mannen syndroom ook tot uitdrukking kan komen in reactie op triggers die voor buitenstaanders onbegrijpelijk of niet waarneembaar zijn ("zinloos geweld"). Alcohol en drugs kunnen een rol spelen bij het ontstaan van geweld voorzover alcohol de drempel kan verlagen om agressief op frustrerende situaties te reageren en drugs gebruikt kunnen worden met het expliciete doel om angsten te verhinderen, zodat de drempel om (met of zonder provocatie) geweld te gebruiken verlaagd wordt.

De escalatie van collectief geweld

Twee mechanismen zijn, apart of gezamenlijk, verantwoordelijk voor de *escalatie* van geweld (deze mechanismen kunnen optreden na beide van de hiervoor behandelde wijzen waarop geweld geïnitieerd kan worden):

1. Enerzijds zijn er (gepercipieerde) gelegenheden om risicoloos geweld te plegen en zijn repercussies, straf of negatieve gevolgen onwaarschijnlijk. Zelfs in geëscaleerde situaties gaat maar een fractie van een groep daadwerkelijk over tot de meest risicovolle gedragingen (directe fysieke confrontatie met een tegenstander), het overgrote deel kiest

voor minder riskante alternatieven (zoals roepen, gebaren, meerenne) of afzijdigheid (zij kijken alleen toe, nemen afstand of verwijderen zich). Zelfs de geweldplegers geven meestal de voorkeur aan het gooien van voorwerp van enige afstand boven het aangaan van fysieke gevechten en veel geweld wordt (om)gericht naar objecten (hekken, bussen, treinen) in plaats van naar individuen die ites terug kunnen doen. Er lijkt hier sprake te zijn van een tegenstelling, gezien het feit dat het karakteristiek van het jonge-mannen syndroom is dat risico's genomen worden. Binnen dat kader lijken individuen er echter op gericht te zijn "onnodige" risico's te vermijden en risico's te verminderen. Het feit dat gewelddadige jonge mannen in groepsverband opereren is een vorm van risicovermindering, net als de omstandigheid dat ze confrontaties die ze niet kunnen winnen vermijden of er van wegluchten. Er is vastgesteld dat geweld waarschijnlijker is als politie niet aanwezig was op risicolokaties. Over het algemeen wordt de politie vaker vermeden dan opgezocht. Vooral bij voetbalhooligans vinden de meeste confrontaties met de politie pas plaats nadat de politie op een of andere manier is opgetreden. Gewelddadige supporters en activisten deden vaak moeite om hun gezichten te verbergen en herkenning en aanhouding te bemoeilijken. Het is duidelijk dat ze een hekel hebben aan CCTV-camera's en er de voorkeur aan geven anoniem te blijven voor autoriteiten. Deze risicoverminderende pogingen om anoniem te blijven (voor autoriteiten, niet noodzakelijkerwijs voor andere supporters of demonstranten!) moeten onderscheiden worden van een verondersteld de-individualiserend effect van anonimiteit (daarvoor is geen onderbouwing Postmes & Spears, 1998)¹³². De aanwijzingen voor "begrensde rationaliteit" (bounded rationality) in combinatie met het belang van gelegenheden om ongestraft geweld te plegen maken de principes van situationele misdaadpreventie (situational crime prevention, Clarke, 1995) ook relevant voor collectief geweld.

De gegevens uit dit onderzoek maken de *opportunistische* aard van veel van het collectieve geweld rond evenementen duidelijk en de belangrijke rol van (gepercipiëerde) gelegenheden om ongestraft gewelddadig gedrag te vertonen. In alle drie de onderzochte landen wordt melding gemaakt van het feit dat individuen betrokken raken vanwege de gelegenheden die de situatie biedt. De opportunistische aard van veel van het geweld maakt het vaak onmogelijk ideologisch en niet-ideologisch gemotiveerde geweldplegers/ ordeverstoorers van elkaar te onderscheiden. Waar ervaren hooligans, extreme activisten en andere notoire ordeverstoorers meer bedreven zijn in het benutten van gelegenheden om geweld te plegen, hoe meer (gepercipiëerde) gelegenheden er zijn om ongestraft geweld te plegen, hoe meer gelegenhedsordeverstoorers bij het geweld betrokken raken.

2. Het tweede belangrijk escalatie mechanisme, is het bestaan van een "wij - zij" antagonisme. Hoe antagonistischer de relatie tussen twee verschillende groepen, des te hoger de frequentie van geweld tussen hen is. Dit is duidelijk het geval voor de relatie tussen rivaliserende supportersgroepen en voor de relaties tussen demonstranten van verschillende uiteinden van het politieke spectrum, alsook voor de verhouding tussen sommige groepen demonstranten en de politie. Stott & Reicher (1998a, p. 510) claimen dat andere studies laten zien dat: "... *crowd conflict characteristically arises when official agencies such as the police or the army intervene against unofficial mass action*". Hoewel het niet zo is dat collectief geweld standaard of typerend getriggerd wordt door politieke interventies, collectieve politie maatregelen zijn wel degelijk vaak geassocieerd met *escalatie* van geweld. De collectieve aard van deze maatregelen draagt bij aan, versterkt of veroorzaakt soms zelfs een wij-zij perspectief dat leidt tot nadrukkelijker in/ outgroep gedrag en het feit dat meer individuen gewelddadig gedrag gaan vertonen. In theoretisch opzicht is het uitgebreide sociale identiteitsmodel (ESIM) relevant. Volgens ESIM wordt collectief geweld mogelijk als gevolg van de gedeelde psychologische notie van een gezamenlijke sociale identiteit onder aanwezige deelnemers aan een evenement (Reicher, 1984, 1996). De relevante dimensies van deze identiteit verklaren de normatieve begrenzing van collectief gedrag (wat mensen acceptabel vinden en doen) en de mate waarin mensen daadwerkelijk participeren (wie wel en niet mee gaan doen) tijdens een gebeurtenis. Deze 'sociale

¹³² Volgens de individualiserende theorieën zou anonimiteit antinormatief en ongeremd gedrag veroorzaken

identiteits' analyse beargumenteert dat de dynamiek van intergroeps interactie onlosmakelijk verbonden zijn met de psychologie van massale ordeverstoringen. Stott & Reicher (o.a. 1998a) geven aan dat wanneer een aanvankelijk heterogene menigte door de politie als een homogeen geheel behandeld wordt, betrokkenen zichzelf gaan zien als leden van een gezamenlijke categorie, waarmee een cyclus van toenemende spanning en escalerende conflicten in gang wordt gezet.

Ook hier maakt het in deze studie verzamelde materiaal de toepasbaarheid van het model en het belang van deze groepsdynamiek zien voor de escalatie van collectief geweld. De rellen in Gothenburg, de G20 en 1 mei in Berlijn bieden duidelijke voorbeelden. Het is belangrijk te beseffen dat het juist deze groepsdynamiek is waardoor grotere aantallen individuen bij collectief geweld betrokken raken. Het gaat daarbij om gelegenheidsordeverstoorders die niet gekomen zijn met de intentie om geweld te plegen/ de orde te verstoren, die geen antecedenten hebben. Tegelijkertijd blijft het waar dat bij iedere gelegenheid maar een kleine minderheid van de aanwezigen actief gewelddadig waren, wat aangeeft dat de groepsdynamiek niet op ieder individu dezelfde uitwerking heeft.

In dat verband is het van belang te beseffend dat bij collectief geweld zelden meer dan een procent van een en dezelfde groep daadwerkelijk gewelddadig is. In sterk geëscaleerde situaties participeert maximaal tot 10% van een groep in het geweld. Dat maakt nog weer eens duidelijk dat geweldgebruik altijd het resultaat is van een (bewust of onbewust verlopend) keuzeprocess. Het feit dat de specifieke contexten en details kunnen variëren van plaats tot plaats en van land tot land doet niet af aan de omstandigheid dat de onderliggende mechanismen steeds hetzelfde zijn, zowel voor ideologisch als niet-ideologisch gemotiveerde geweldplegers.

Het initiatie/ escalatie model biedt een omvattend kader om te begrijpen *waarom* en *hoe* collectief geweld optreedt. Belangrijker nog, met behulp van het model kan vastgesteld worden wat voor soort interventies effectief of juist contraproductief zullen zijn (zie hieronder). Het doordenken van het model leidt tot een gevulde gereedschapskist met interventiemogelijkheden, gebaseerd op de vier strategische en tactische principes voor public order management geformuleerd door Reicher e.a. (2004, 2007). Het model maakt duidelijk waarom een eenzijdige focus op bekende geweldplegers of notoire ordeverstoorders niet voldoet, aangezien de meeste geweldplegers gelegenheidsordeverstoorders zijn en per definitie nog niet bekend zijn. Met betrekking tot deze vorm van geweldplegers is het van belang potentiële wrijvingspunten te identificeren en gelegenheden voor ongestraft geweldgebruik te verminderen. Het bevorderen van niet-gewelddadige normen kan hier effectief zijn en zal leiden tot een toenemende onderlinge sociale controle (self-policing). Het model maakt ook het belang duidelijk van een goede voorbereiding en gerichte vroegtijdige laagprofiel interventies. Als geweld eenmaal escaleert, neemt het aantal beschikbare opties om te interveniëren snel af. Vanwege de algemene toepasbaarheid van het model is de gereedschapskist die er het resultaat van is in principe ook algemeen toepasbaar. Uiteraard dient het toepassen van instrumenten/ interventies uit de gereedschapskist altijd te passen bij de context.

10.6 Lessen uit het internationale onderzoek voor Nederland

Voor Nederland kunnen de gesignaleerde internationale trends opgevat worden als aanbevelingen en ook om te helpen te voorkomen dat in de verkeerde richting gezocht. Te verwachten valt namelijk dat de internationale trends ook voor Nederland van toepassing zijn of zullen worden.

De trends bevatten ook een aantal nuttige voorbeelden voor een effectief management en politieke aanpak van publieke evenementen (zie hieronder). In dit verband zijn ook de uitkomsten en aanbevelingen van de recente Nederlandse studie naar ME-optredens "Boven de pet" relevant (Adang e.a., 2009). De resultaten van dit onderzoek maken de behoefte aan meer flexibiliteit duidelijk, evenals het belang van een goede voorbereiding, van een goede inwinning en gebruik van informatie en van een goede en effectieve communicatie.

De volgende lessen/ goede werkwijzen kunnen relevant zijn voor Nederland

- de wijze waarop de politie in Zweden zich voorbereidt op evenementen met verhoogd risico, waarbij commandanten van verschillende niveaus een aantal dagen of weken van te voren bij elkaar komen en een dag of een dagdeel besteden aan het bediscussiëren van de aanpak en het gezamenlijk doorwerken van een aantal “wat-als” scenario's;
- de wijze waarop politie in Engeland zich voorbereidt op EDL-demonstraties, waarbij een commandant het korps bezoekt waar het meest recent een vergelijkbare demonstratie heeft plaatsgevonden om van de ervaringen daar te leren;
- de manier waarop in Zweden invulling is gegeven aan het leren en delen van ervaringen door middel van peer reviews, waarbij commandanten van verschillende korpsen gestructureerde observaties verrichten bij ordehandhaving en in een vast format feedback geven;¹³³
- de wijze waarop in Engeland ervaringen met betrekking tot EDL-demonstraties worden verzameld en gedeeld via door het NPIA gecoördineerde nationale debriefings;
- de wijze waarop invulling gegeven wordt aan bewijsgeving en vervolging voor openbare orde feiten in Engeland (bewijsgevingsteams) en Duitsland (intelligence en interventieteams);
- het gebruik van “dialogo/ anticonflict”-eenheden zoals dat gebeurt in Duitsland en Zweden;
- de flexibele wijze waarop verschillende eenheden opereren zoals in Berlijn;
- de wijze waarop verbinding gelegd wordt tussen onderzoek en praktijk zoals dat in Zweden gebeurd is binnen het SPT-project met het oog op het ontwikkelen van een meer evidence-based aanpak van public order management.

Het feit dat in geen van de onderzochte een goed ontwikkeld risicomodel werd aangetroffen zou ook een les moeten zijn. De zoektocht naar een steeds uitgebreider en verfijnder model dat alle mogelijke risicofactoren bevat leidt onvermijdelijk tot een onhanteerbaar instrument dat in de praktijk nooit zo gebruikt zal worden (behalve als een bureaucratische papieren exercitie). Deregelijke risico analyse modellen verworden onveranderlijk tot een lange lijst van daadwerkelijke of veronderstelde risicofactoren met weinig structuur en weinig of geen theoretische fundering.¹³⁴

In dit opzicht kan het initiatie/ escalatie model van collectief geweld ook als een praktisch bruikbaar risicomodel fungeren. Bij toepassing van het model op een specifieke evenement kunnen en moeten de volgende vragen bij wijze van risico-analyse waar het gaat om collectief geweld gesteld worden

- wat zijn potentiële wrijvingen die bij dit evenement aanleiding zouden kunnen zijn voor irritaties of frustraties?
- is er informatie dat bekende (groepen) notoire ordeverstoorers van plan zijn het evenement te bezoeken en zo ja: wat zijn hun intenties?
- specifiek voor dit evenement: wat zijn specifieke gelegenheden voor geweld of ordeverstoringen?
- wat zijn de sociale identiteiten van de verschillende (sub)groepen die het evenement bezoeken, wat zijn de relaties tussen deze (sub)groepen en tussen deze (sub)groepen en autoriteiten, politie of organisatoren? Welke spanningen of gevoeligheden brengt dat met zich mee?

Bij het beantwoorden van deze vragen en het uitvoeren van de risico-analyse moet het specifieke karakter en de specifieke context van het evenement in ogenschouw worden genomen, zoals infrastructuur, soort bezoekers en gebruik van alcohol of drugs. Bij het plannen van de veiligheidsmaatregelen (safety en security) moeten de effecten van de te nemen maatregelen expliciet op de uitkomst van de risico-analyse betrokken worden om te voorkomen dat maatregelen genomen worden die niet effectief of contraproductief zijn. Bijvoorbeeld: maatregelen die bedoeld zijn voor notoire ordeverstoorers maar op ongedifferentieerde wijze worden toegepast op *alle* bezoekers kunnen makkelijk leiden tot een perceptie van disproportionaliteit en illegitimiteit, een perceptie die kan bijdragen aan de initiatie en escalatie van incidenten. Vanwege het dynamische karakter van evenementen en van zich ontwikkelende risico's moeten het evenement en bezoekers voortdurend gemonitord worden op de volgende aspecten:

- het tot uiting komen van potentiële of daadwerkelijke wrijving;

¹³³ Deze methode is aan de Politieacademie in Nederland ontwikkeld en het afgelopen jaar in pilotvorm toegepast rond een aantal voetbalwedstrijden

¹³⁴ Zie bijvoorbeeld de “risico analyse” lijsten in EU handboeken voor internationale evenementen en sportwedstrijden met een internationale dimensie

- de aanwezigheid van notoire ordeverstoorders en of zij zich gedragen op een wijze die hun intentie om incidenten te initiëren toont;
- gelegenheden die zich voordoen om ongestraft de orde te verstoren/ geweld te plegen en de aanwezigheid van individuen die zich zodanig gedragen dat ze hun intentie om gebruik te maken van deze gelegenheden tonen;
- de aanwezigheid van opvallende (sub)groepen en hun onderlinge interactie (en hun interactie met politiemensen, beveiligers en derden).

Zoals blijkt uit bovenstaande vragen dient een eenzijdige focus op notoire ordeverstoorders voorkomen te worden, aangezien daarmee verschillende belangrijke risicofactoren over het hoofd gezien worden. In de toekomst zou een op het verminderen van gelegenheden gerichte benadering meer dan nu het geval is deel moeten uitmaken van het management van publieke evenementen. Daartoe is het de moeite waarde de mogelijkheid van de toepassing van de principes van situationele criminaliteitspreventie nader te onderzoeken. De risico-analyse die *voorafgaand* aan het evenement wordt uitgevoerd, dient *tijdens* het evenement te worden voortgezet. Daarvoor zijn competente openbare orde analisten nodig. In geen van de onderzochte landen bestonden deze.

Voor wat betreft de nimmer aflatende roep om nieuwe bevoegdheden om verstoringen of dreigingen van de openbare orde aan te pakken is een vergelijkende internationale studie van belang waarvoor door het ministerie van Binnenlandse Zaken opdracht was gegeven (Rogier et al., 2002). Het onderzoek richtte zich op bestuurlijke bevoegdheden om groepen ordeverstoorders vroegtijdig op te pakken en voor langere tijd vast te houden om zo een verdere escalatie van de ongeregelde heden te voorkomen (preventieve openbare orde handhaving) en omvatte de volgende landen: België, Duitsland (het betreft hier een beschrijving van de bestuurlijke bevoegdheden in deelstaat Hessen), Frankrijk, Griekenland, Italië, Oostenrijk, Portugal, Spanje en Zweden. Het bestaande juridische instrumentarium biedt daartoe onvoldoende mogelijkheden omdat het bestaande bestuursrechtelijke instrumentarium alleen voorziet alleen in kortstondige vrijheidsbeperking, terwijl het strafrecht niet geschikt is en ook niet bedoeld is voor het voorkomen van (grootschalige) ordeverstoringen, gezien het feit dat het strafrecht primair uitgaat van een individuele benadering. De conclusie van het onderzoek was dat in de onderzochte landen geen bevoegdheden bestonden die van nut konden zijn voor Nederland, en wel om de volgende redenen (in de woorden van de onderzoekers):

1. in de onderzochte landen handhaaft het lokaal bestuur de openbare orde bij onder meer evenementen, manifestaties en demonstraties preventief door middel van een systeem van toestemming, geboden of verboden, al dan niet op basis van een vergunning waarbij specifieke voorschriften zijn gesteld. Het bestuur maakt voor de daadwerkelijke handhaving gebruik van de politie. De situatie is ons land is hiermee vergelijkbaar. Op dit punt zijn geen nieuwe bevoegdheden aangetroffen die toepasbaar en bruikbaar zouden zijn in Nederland.
2. het lokaal bestuur handhaaft de openbare orde bij grootschalige ordeverstoringen rond voetbalwedstrijden en politieke topontmoetingen onder meer door middel van een scala van praktische preventieve maatregelen. Daarnaast zet het lokaal bestuur een grote politiemacht in om de orde te handhaven. Verder gebruikt men strafrechtelijke bevoegdheden, zoals fouillering, inbeslagname of identiteitscontrole, in preventieve zin ter handhaving van de openbare orde. Sommige landen volstaan met praktische preventieve maatregelen en massaal politietoezicht, andere landen maken (daarnaast) ook gebruik van strafrechtelijke bevoegdheden. In ons land wordt de eerste benadering gevolgd (praktische preventieve maatregelen en massale politie-inzet). Ook op dit punt zijn geen nieuwe bevoegdheden aangetroffen die toepasbaar en bruikbaar zijn in Nederland. Indien men voor de tweede benadering zou kiezen (preventief gebruik strafrechtelijke bevoegdheden), is wetwijziging noodzakelijk. Verder dient men voor ogen te houden dat deze strafrechtelijke bevoegdheden alleen op individuele basis kunnen worden toegepast. In tegenstelling tot Nederland, kent geen van de onderzochte landen een bevoegdheid tot groepswijze bestuurlijke vrijheidsbeneming. Een wettelijke grondslag hiertoe is niet gecreëerd. In België, Duitsland (Hessen) en Zweden bestaan wel bevoegdheden tot bestuurlijke vrijheidsbeneming op individuele basis. Op zichzelf genomen zouden deze bevoegdheden toepasbaar zijn in Nederland. Ze hebben echter, gelet op de individuele toepassing - en mede in acht genomen het al bestaande arsenaal aan bevoegdheden - voor Nederland weinig

toegevoegde waarde. Het lokaal bestuur maakt in sommige gevallen ook gebruik van cameratoezicht als middel om toezicht te houden op de openbare orde en veiligheid in het publiek domein. Cameratoezicht is in ons land inmiddels ook gebruikelijk. Mogelijk kan de wetgever zijn voordeel doen met wettelijke regelingen die in andere landen voor cameratoezicht zijn ontworpen.

Opmerkelijk genoeg was Groot Brittannië niet opgenomen in de vergelijkende studie van Rogier et al. Vaak wordt de voetbalwetgeving in Groot Brittannië opgenomen bevoegdheden als voorbeeld gezien. Vooral de Football Spectators Act 1989 en de Football (Disorder) Act 2000 zijn daarbij relevant. Met deze wetgeving werden voetbal "banning orders" geïntroduceerd en werden nieuwe voetbalgerelateerde overtredingen gecreëerd en warden activiteiten zoals consumptie van alcohol in stadions, racistische spreekkoren, het betreden van het speelveld en ticketverkoop op de zwarte markt verboden (Pearson & James, 2006). Voetbal "banning orders" werden voor het eerst mogelijk gemaakt in 1986. Sindsdien zijn de voorwaarden die aan banning orders gekoppeld kunnen worden bij drie gelegenheden uitgebreid. De Football Spectators Act 1989 gaf rechters de bevoegdheid degenen die veroordeeld zijn voor voetbalgerelateerde vergrijpen te verbieden het Verenigd Koninkrijk te verlaten als Engelse teams of het Engelse nationale team in het buitenland spelen. Later werd de definitie van voetbalgerelateerd uitgebreid zodat meer uitreisverboden opgelegd konden worden en rechters kregen de bevoegdheid te bevelen dat degenen die veroordeeld zijn voor voetbalgerelateerde vergrijpen hun paspoort in moeten leveren als specifieke teams uit Engeland of Wales een buitenlandse wedstrijd spelen. De Football (Disorder) Act 2000 combineerde nationale en internationale banning orders, en maakte het mogelijk banning orders op te leggen ook al was er geen sprake van voetbalgerelateerde veroordelingen. De politie werd het mogelijk gemaakt een verzoek indienen om een banning order "on complaint" op te leggen aan iemand die zij verdacht van betrokkenheid bij hooliganisme. Op grond van zo'n "order" kan het de persoon verboden worden voetbalwedstrijden in Engeland of Wales bij te wonen en kan hij verplicht worden zich op een politiebureau te melden ter gelegenheid van wedstrijden buiten Engeland of Wales. Het verzoek wordt ingediend bij een rechtbank en de rechter is *verplicht* de order op te leggen als aannemelijk gemaakt wordt dat de betrokken persoon in het verleden betrokken is geweest bij voetbalgerelateerd geweld of voetbalgerelateerde ordeverstoringen en dat er redelijke gronden zijn om aan te nemen dat de order helpt voetbalgerelateerd geweld of voetbalgerelateerde ordeverstoringen te voorkomen. Er is ook een procedure die het de politie mogelijk maakt om een banning order te verzoeken om personen te verhinderen het land te verlaten (Football (disorder) (amendment) act 2002 explanatory notes). De banning order "on complaint" is bekritiseerd vanwege de inbreuk die gemaakt wordt op de fundamentele rechten van supporters die nooit voor enig voetbalgerelateerd feit zijn veroordeeld en omdat hij disproportioneel zou zijn (Pearson, 2005; Stott & Pearson, 2006). De nieuwe Nederlandse "Voetbalwet" (Wet Bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast) kent al dergelijke bekritiseerde voorzieningen niet en is daarom volgens sommigen niet streng genoeg (Brouwer, 2010).

Hoewel de Britse banning orders over het algemeen als succesvol gezien worden en in verband gebracht worden met een afname van incidenten in Engelse stadions, komen incidenten buiten stadions nog steeds met enige regelmaat voor. Daarnaast zorgt, zoals in deze studie bleek, de betrokkenheid van voetbalhooligans bij demonstraties van de EDL voor een ongewenst neveneffect van de banning orders: onze respondenten geven aan dat vooral hooligans met banning orders betrokken zijn bij deze demonstraties en het er aan verbonden geweld.

Terugkijkend naar het incident dat de aanleiding was voor dit onderzoek, de gewelddadige uitbarsting op het dancefeest in Hoek van Holland kan in het licht van de resultaten van het internationale onderzoek vastgesteld worden dat, waar de *uitkomst* van deze gebeurtenis uitzonderlijk en extreem was, de mechanismen die een rol speelden dat niet waren. De hierboven in het initiatie/ escalatie model beschreven mechanismen worden ook zichtbaar bij de gebeurtenissen in Hoek van Holland. Uit de resultaten van het evaluatieonderzoek (Muller e.a., 2009) kan ondubbelzinnig geconcludeerd worden dat de gebeurtenissen in Hoek van Holland een schoolvoorbeeld waren van het tot uitdrukking komen van het jonge mannen syndroom. Jonge mannen (gemiddelde leeftijd 20 jaar), van de harde jongerenkern van Feyenoord, met veel antecedenten, verzamelden zich met het expliciete doel om "los te gaan". Er was een opbouw van vijf-en-een-half uur van de eerste

incidenten tot de uiteindelijke geweldsuitbarsting. Die geweldsuitbarsting was mede het gevolg van een gecalculeerd uitdagen en uittesten van de politie. Na dit uitdagen en uittesten werd de politie aangevallen. Er waren gedurende de avond letterlijk 'koppen' geteld om na te gaan hoe sterk 'de tegenstander' – de politie – was. Uiteindelijk heeft minder dan één procent van de festivalgangers op een of andere wijze geparticipeerd in de geweldsuitbarsting. Daaraan hebben niet alleen bekende hooligans deelgenomen, maar na verloop van tijd ook anderen die gebruik hebben gemaakt van de gelegenheid om (totdat gericht geschoten werd en de bereden politie ging chargeren) ongestraft geweld tegen de politie te plegen. De resultaten van het evaluatieonderzoek maakten ook duidelijk dat informatie over de komst van de jonge hooligans en hun intenties bekend was bij de politie, en dat hun komst ter plekke ook is bevestigd en gesignaleerd. De maatregelen waren echter niet toereikend zo bleek uit de evaluatie. Uiteindelijk ontstond een situatie waarbij ruim twintig agenten belaagd werden vanuit een groep van 150 – 300 personen en in een positie terecht kwamen dat zij geen andere optie meer zagen dan gebruik te maken van hun vuurwapen. De gebeurtenissen in Hoek van Holland maken daarmee duidelijk hoe belangrijk is het is om beschikbare kennis en vroegtijdige interventie- en beïnvloedingsmogelijkheden voldoende te benutten.

Een belangrijke les uit Hoek van Holland en uit het internationale onderzoek is dan ook gelegen in een hernieuwde bewustwording van waar het steeds om gaat bij het managen van publieke evenementen: een gedegen voorbereiding, het voorkomen en beperken van gelegenheden voor ongestraft geweldgebruik, het monitoren van het gedrag van betrokkenen, het vroegtijdig, kleinschalig interveniëren en het op een geloofwaardige wijze vriendelijk en streng hanteren van tolerantiegrenzen.

Deel V Conclusies en aanbevelingen

11 Conclusies en aanbevelingen

11.1 Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren wij de conclusies en aanbevelingen van dit fenomeenonderzoek naar (de dreiging van) grootschalige ordeverstoringen rond evenementen en/of grootschalige gebeurtenissen. De hoofdthema's van dit onderzoek concentreren zich op een brede bestudering van het fenomeen, de verklaringen en de aanpak:

- A. het fenomeen geweld en ernstige openbare ordeverstoringen, die worden gepleegd door groepen bij evenementen en grootschalige gebeurtenissen;
- B. onderliggende (groeps)dynamische processen van het 'zich massaal tegen de politie en/of andere hulpverleners en particuliere beveiligingsinstanties keren';
- C. de maatregelen die nodig zijn om deze ontwikkelingen het hoofd te bieden en te keren.

De hoofdthema's zijn uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

Het fenomeen geweld en ernstige openbare ordeverstoringen

1. Welke grootschalige geweldsincidenten en ernstige verstoringen van de openbare orde hebben zich voorgedaan bij grootschalige evenementen en gebeurtenissen in Nederland in de periode 2006-2009? Welke patronen zijn hierin te onderkennen? Welk type ordeverstoringen en welk type ordeverstoorers zijn te herkennen?
2. Welke vormen van geweldgebruik tegen politie, hulpverlening en particuliere beveiligers hebben zich tijdens de evenementen en grootschalige gebeurtenissen in Nederland in de periode 2006-2009 voorgedaan en welke patronen zijn hierin te onderkennen?
3. Wat zijn de kenmerken van de individuele geweldsplegers en de groepen geweldsplegers?
 - Hoe kunnen de individuele geweldsplegers beschreven en geanalyseerd worden?
 - Hoe kunnen de groepen geweldsplegers beschreven en geanalyseerd worden?

Groepsdynamica en processen

4. Hoe gedragen individuele geweldsplegers en groepen geweldsplegers zich tijdens evenementen en grootschalige gebeurtenissen?
 - Hoe is het gedrag van individuele en groepen geweldsplegers tijdens evenementen en grootschalige gebeurtenissen te beschrijven?
 - Zijn er oorzaken voor het gedrag en het geweldsgebruik aan te geven?
 - Is er sprake van een voorbereiding van geweldpleging, en zo ja, hoe vindt deze voorbereiding plaats?
 - Hoe vindt de geweldpleging plaats?
 - Welke (vuur)wapens worden daarbij gebruikt?
 - Welke communicatiemiddelen worden gebruikt door de geweldsplegers?
 - Welke rol spelen alcohol en drugs?

Aanpak

5. Welke maatregelen worden reeds genomen door politie, justitie, bestuur, organisatoren en anderen om grootschalige geweldsincidenten bij evenementen door individuele geweldsplegers en groepen geweldsplegers te voorkomen en te bestrijden? Welke maatregelen kunnen genomen worden? Welke interventies zijn onder bepaalde omstandigheden effectief bij het voorkomen en bestrijden van grootschalige geweldsincidenten bij evenementen?
6. Welk model voor risico-inschatting (met inbegrip van vroegtijdige signalering en beoordeling van kans op verplaatsingseffecten) is nodig om massaal geweld bij evenementen te voorspellen? Hoe worden de risico's op dit moment voorspeld?
7. Worden de bestaande wettelijke en andere bevoegdheden gebruikt om grootschalige geweldsincidenten bij evenementen te kunnen voorkomen en bestrijden? Kunnen komende wettelijke en andere bevoegdheden bijdragen aan het voorkomen en bestrijden van grootschalige geweldsincidenten bij evenementen en zo ja, hoe?
8. Van welke vormen van collectief geweld in relatie tot publieke evenementen is sprake in een aantal

met Nederland vergelijkbare landen en hoe gaan autoriteiten in preventieve en repressieve zin om met (mogelijke) incidenten? Welke lessen kunnen ten aanzien van de aanpak van grootschalige geweldsincidenten uit het buitenland (in het bijzonder in Engeland en Duitsland) getrokken worden?

De hoofdconclusies zijn uitgewerkt in subconclusies per paragraaf. In onderstaand schema is aangegeven in welke hoofdconclusies en paragrafen met subconclusies de desbetreffende onderzoeksvraag wordt beantwoord.

Onderzoeksvragen	Hoofdconclusies & paragrafen
Het fenomeen geweld en ernstige openbare ordeverstoringen: onderzoeksvragen 1, 2 en 3	Hoofdconclusies A. B en D (Aard en omvang fenomeen) Paragraaf 11.3 Hoofdconclusies C. Typen ordeverstoorders Paragraaf 11.4 Hoofdconclusies J. Handreikingen vervolgonderzoek
Groepsdynamica en processen: onderzoeksvraag 4	Hoofdconclusie E. Invloed drugs en alcohol Paragraaf 11.5 Hoofdconclusie J. Handreikingen vervolgonderzoek
Maatregelen en interventies: onderzoeksvraag 5	Hoofdconclusie F. Evenementenbeleid en evenementenvergunningenbeleid Hoofdconclusie G. Persoonsgerichte aanpak notoire ordeverstoorders Hoofdconclusie I. Handhaving openbare orde op evenementen verstoorders Bestaande aanpak: paragraaf 11. 8
Model voor risico inschatting: onderzoeksvraag 6	Paragraaf 11.6 Paragraaf 11.10
Wettelijke bevoegdheden: onderzoeksvraag 7	Hoofdconclusie H. Bevoegdheden Paragraaf 11.8
Internationale vergelijking: onderzoeksvraag 8	Hoofdconclusie K. Internationale bevindingen Paragraaf 11.7

Ten aanzien van de beantwoording van de tweede subvraag onder 3 en onderzoeksvraag 4 moet het volgende worden opgemerkt: De beschikbare informatie over een deel van de aangehouden ordeverstoorders biedt goede inzichten in de achtergrond en het gedrag van deze daders. Met name de informatie van de Reclassering en andere informatie van het OM bood waardevolle inzichten. Het feit dat veel ordeverstoorders niet worden aangehouden en dat leiders en regisseurs grotendeels buiten schot blijven, betekent echter dat de achtergrondinformatie beperkt is. Dit bemoeilijkt het identificeren van achterliggende, verklarende factoren voor (groeps-)gedrag. De geraadpleegde informatie bevestigt bestaande inzichten uit de literatuur, maar is te beperkt om achterliggende verklaringen te geven. Met name voor wat betreft de groepsdynamiek hebben wij ons primair moeten richten op interviews en mediaberichtgeving. Meer generiek kan wel worden vastgesteld dat de in de literatuur benoemde initiatie- en escalatiefactoren ook in de praktijk zichtbaar zijn. Het nagenoeg ontbreken van *evidence-based* interventies maakt het vaststellen van wat effectief is onder welke omstandigheden lastig. Door de breedte en diepgang van het onderzoek hebben wij wel zicht gekregen op een gevarieerd palet van *practice based* informatie: ervaringen en inzichten uit de praktijk.

Vervolgens zijn aanbevelingen geformuleerd; deze lichten wij tevens toe per doelgroep. Het onderwerp 'risico-indicatoren' wordt specifiek geadresseerd in een volgende paragraaf. Hierin wordt ingegaan op zowel voorspellende indicatoren, als indicatoren die relevant zijn gedurende het evenement.

11.2 Hoofdconclusies

In deze paragraaf besteden wij achtereenvolgens aandacht aan het fenomeen, de kenmerken en drijfveren van ordeverstoorders, het geweldsgebruik en groepsdynamiek, de risico's rond evenementen en grootschalige gebeurtenissen en de aanpak. De conclusies zijn samengevat in de onderstaande hoofdconclusies die de volle breedte van de uitkomsten van het onderzoek omvatten.

De subconclusies per thema zijn een verdere uitwerking van een of meerdere onderstaande hoofdconclusies.

- A. De directe aanleiding voor het fenomeenonderzoek waren de strandrellen in Hoek van Holland en de vraag of dit een incident was of de voorbode van een nieuw fenomeen. De strandrellen zijn in veel opzichten uniek, met name wat betreft de omvang en de hevigheid van het geweld tegen de politie. De strandrellen zijn een extreem voorbeeld van een specifiek type incident dat zich eerder op beperkter schaal heeft voorgedaan en ook nog voor kan doen. Er is geen sprake van een landelijk fenomeen waarbij zich op verschillende plaatsen in het land met enige regelmaat geplande, ernstige ongeregelde heden voordoen rond evenementen en grootschalige gebeurtenissen en waarbij politie en anderen bewust worden aangevallen. Dit fenomeen is wel zichtbaar in Rotterdam-Rijnmond rond de jonge harde kern van Feyenoord. Zorgelijk voor de toekomst is de landelijke ontwikkeling van verjonging en verharding van andere 'jonge' harde kernen met veranderende 'normen en eecodes' waarbinnen geweld tegen de politie en 'onschuldige' derden meer geaccepteerd is dan bij de 'oude' harde kernen. Dit in combinatie met excessief middelengebruik, psychische problemen onder jongeren en nieuwe mogelijkheden tot organisatie en mobilisatie kan in de toekomst zorgen voor een verhoogd risico rond evenementen waar leden die deel uitmaken van een jonge harde kern aanwezig zijn.
- B. Het onderzoek beperkt zich niet tot sec situaties vergelijkbaar met de strandrellen. Wij hebben ons gericht op het bredere thema van geweld en ernstige openbare ordeverstoringen, gepleegd door groepen bij evenementen en grootschalige gebeurtenissen. Wij concluderen dat ernstige of grootschalige ordeverstoringen maar beperkt voorkomen. De grootschalige verstoringen die zich voordoen, zijn meestal geëscaleerde incidenten die klein begonnen. Geplande ordeverstoringen rond evenementen zijn schaars. Met enige regelmaat is er een dreiging van ordeverstoringen of geweld. Deze wordt in de meeste gevallen voorkomen of gaat om andere redenen niet door. Geplande ordeverstoringen door groepen zijn veelal onderdeel van bestaande conflicten tussen harde kern 'supporters', verschillende etnische groepen of jeugdgroepen. Ordeverstoringen doen zich niet alleen voor bij dance-events maar ook bij andere (betaalde en gratis) evenementen en feesten. Relatief veel (dreigende en werkelijke) geplande ordeverstoringen zijn 'voetbalgerelateerd'. Dat wil zeggen dat er groepen bij betrokken zijn, die zich erop beroepen bij een bepaalde voetbalclub te horen dan wel een band hebben via het voetbal.
- C. Er zijn twee typen ordeverstoorders bij evenementen en grootschalige gebeurtenissen te onderscheiden. De grootste groep bestaat uit gelegenhedsordeverstoorders die incidenteel, dan wel frequenter betrokken zijn bij ordeverstoringen. Een kleinere groep bestaat uit notoire ordeverstoorders. Dit zijn personen die stelselmatig en op verschillende podia de orde verstoren. Deze personen lijken onder invloed van alcohol of door groepsdruk en groepsprocessen over te gaan tot gewelddadig gedrag. Notoire ordeverstoorders zorgen met hun aanwezigheid voor een verhoogd risico. Het risico volgt de groep. Jonge leden van harde kernen zijn het meest risicovol.
- D. Het geweldgebruik bij ordeverstoringen varieert. Bij geplande ordeverstoringen worden wapens gebruikt waaronder messen en knuppels. Vuurwapens worden niet of zelden gebruikt. Bij niet-geplande ordeverstoringen (en bij geplande) zien we het gebruik van gelegenhedswapens, zoals glas, stenen, of meubilair. Incidenteel is sprake van geweld tegen politie en beveiligers. Het grootste risico hierbij is geweld tussen groepen onderling die zich – wanneer de politie of beveiliging ingrijpt – tegen de politie en/of beveiliging keren. Ook omstanders kunnen zich vervolgens tegen de politie keren
- E. Drugs en alcohol spelen een rol bij een groot deel van de ordeverstoringen. Deze constatering wordt vooral gedaan door professionals in de frontlinie (practice based). Naar de eventuele relatie tussen alcohol, drugs en ordeverstoringen is nauwelijks wetenschappelijk onderzoek gedaan c.q. bewijs daarvoor ontbreekt (evidence based). De mogelijkheden om

overmatig gebruik van drugs en/of alcohol tegen te gaan, worden slechts in beperkte mate gebruikt.

- F. Het evenementenbeleid en evenementenvergunningenbeleid heeft op veel plaatsen nog onvoldoende vorm en inhoud gekregen. Het ontbreekt aan een eenduidig integraal risicomodel voor evenementen en aan landelijke handvatten. Ervaringen en lessen worden onderling te beperkt uitgewisseld, zowel binnen de politie als tussen gemeenten. De scherpste en alertheid kan op veel plaatsen beter, evenals de samenwerking tussen publieke en private partijen.
- G. Om op langere termijn ordeverstoringen te voorkomen, is de persoonsgerichte aanpak van notoire ordeverstoorders cruciaal. Dit is nog beperkt verkend en benut. Op korte termijn blijft *intelligence* over hoog risicogroepen belangrijk. De informatie over 'hooligans' is relatief goed, maar nog niet optimaal. Informatie uit wijken over leden van jeugdgroepen wordt nog beperkt benut. Het voorkomen van verstoringen door gelegenheidsverstoorders vergt vooral het gunstig beïnvloeden van de gelegenheid (het evenement). Dit raakt tal van facetten in de voorbereiding en uitvoering, van programmering tot bejegening, matigen van middelengebruik en inzet van ervaren sleutelfunctionarissen ("*spotters*").
- H. Gemeente, politie en anderen beschikken inmiddels over voldoende bevoegdheden om grootschalige ordeverstoringen tegen te gaan en te bestrijden. Ook de in 2010 aangenomen wet WMBVEO biedt nieuwe bevoegdheden. Er is, met uitzondering van enkele grote steden en een enkele situatie, geen brede behoefte aan nieuwe bevoegdheden. In gevallen waarin wel die behoefte bestaat, betreft het specifieke omstandigheden, zoals ordeverstoringen rond internationale voetbalwedstrijden en het kunnen optreden tegen groepen die de orde dreigen te verstoren waarover bij inlichtingendiensten wel informatie beschikbaar is. Er is een breed scala aan maatregelen mogelijk die in de praktijk (in wisselende samenstelling en intensiteit) ook worden gebruikt.
- I. De handhaving van de openbare orde rond evenementen vindt beperkt plaats. Ook worden er na ernstige ongeregeldeheden weinig aanhoudingen verricht. Het verrichten van aanhoudingen is niet eenvoudig, maar de bestaande mogelijkheden worden te beperkt benut. Om leiders en gisseries te kunnen pakken, is doorrechercheren noodzakelijk.
- J. De ontwikkelingen en verbanden tussen bepaalde thema's vergen nader onderzoek. Vervolgonderzoek is wenselijk als het gaat om de ontwikkeling van jonge harde kernen, de invloed van drank en drugs en het profiel van gelegenheidsverstoorders. Meer algemeen is er behoefte aan meer *evidence based* kennis over succesvolle maatregelen. Op dit moment is deze kennis vooral *experience/ practice based*.
- K. Uit onderzoek in Zweden, Groot-Brittannië en Duitsland komen zowel overeenkomsten als verschillen met Nederland naar voren. In die landen zijn notoire ordeverstoorders actief bij andere grootschalige gebeurtenissen. Grootschalige ordeverstoringen rond (dance-) evenementen worden in het buitenland niet als hoog risico evenementen ervaren, mede vanwege het uitblijven van beeldbepalende incidenten. In tegenstelling tot Nederland is er in de onderzochte landen geen verband ervaren tussen collectief geweld en mogelijk drugsgebruik. In de aanpak valt op dat de gemeenten een veel beperktere rol hebben. Met name de politie heeft een organiserende en voorbereidende rol. Er wordt ook letterlijk meer politie ingezet dan in Nederland. De belangrijkste lessen uit het internationale onderzoek zijn gelegen in een hernieuwde bewustwording van datgene waar het steeds om gaat bij het managen van publieke evenementen: een gedegen voorbereiding, het voorkomen en beperken van gelegenheden voor ongestraft geweldgebruik, het monitoren van het gedrag van betrokkenen, het vroegtijdig, kleinschalig interveniëren en het op een geloofwaardige wijze vriendelijk en streng hanteren en handhaven van tolerantiegrenzen.

11.3 Conclusies fenomeen

Fenomeen beperkt, wel bijna incidenten en specifieke dreiging

Het onderzochte fenomeen (*grootschalige ordeverstoringen en groepsgeweld tijdens evenementen en/of grootschalige gebeurtenissen*) doet zich bij verreweg de meeste evenementen in Nederland niet voor. Evenementen verlopen meestal zoals ze bedoeld zijn: feestelijk en ordelijk. In de periode 2006 – 2009 hebben zich ten minste enkele tientallen keren situaties voorgedaan waarin groepsgeweld plaatsvond tijdens een evenement, waarbij in een aantal gevallen ook sprake was van geweld tegen beveiliging en/of politie. Middelengebruik was in de meeste gevallen gerapporteerd als een invloedsfactor op dit geweld, waaronder vooral alcoholgebruik. Er zijn zelden dreigingen van geweld en ordeverstoringen voorafgaand aan een evenement, anders dan een voetbal gerelateerde evenement. Soms is er een dreiging bij andere evenementen waarbij een bestaand conflict opspeelt.

Grootschalige gebeurtenissen

De keren dat zich (grootschalig) groepsgeweld en (ernstige) ordeverstoringen voordeden in het kader van grootschalige gebeurtenissen, zijn zeldzaam te noemen. De aard van de gebeurtenis was voetbalgerelateerd, of het betrof een wijkrel, dan wel een demonstratie. Ook tijdens een evenement kunnen rivaliserende demonstrerende groepen voor problemen zorgen (zoals extreem rechts en extreem links). Ook dit komt in de praktijk overigens zeer beperkt voor.

Trend in risico

De huidige wijze van registreren van incidenten en het beperkte aantal aanhoudingen maakt dat er onvoldoende kwantitatieve informatie is om conclusies te trekken over een eventuele trend gezien in de tijd. Wel concluderen wij dat het risico van grootschalige ordeverstoringen en groepsgeweld tijdens evenementen en grootschalige gebeurtenissen een reëel risico is en blijft. Er vinden vaker kleine, gewelddadige incidenten plaats bij evenementen. Er wordt door de partijen in het veld een algehele verruwing en verharding vanuit bezoekers richting autoriteiten en hulpverleners bij evenementen waargenomen. Het fenomeen op zichzelf is niet nieuw; er is nu vooral meer aandacht voor het fenomeen. Een specifiek onderdeel van het bredere fenomeen is het gedrag van een groep ordeverstoorers in de regio Rotterdam-Rijnmond die zichtbaar voor zowel dreiging als daadwerkelijke incidenten zorgt tijdens evenementen. Hiertoe behoort ook een deel van de bij de strandrellen betrokken ordeverstoorers.

Toegenomen aandacht

In de nasleep van de strandrellen in Hoek van Holland is er in media, bij de politie en onder professionals veelvuldig gesproken over veiligheid tijdens evenementen. De intensieve media-aandacht en politieke aandacht na de strandrellen in Hoek van Holland heeft in heel Nederland geleid tot toegenomen aandacht voor de organisatie van evenementen. Hoek van Holland fungeerde als een *'reality check'* van het eigen beleid en de aanpak. In nagenoeg alle politieregio's heeft het onderwerp expliciet aandacht gekregen en veel regio's en individuele gemeenten werken aan de versterking van het evenementenvergunningen- en/of evenementenbeleid. De bewustwording onder de politie, gemeente, organisatoren en beveiligingsorganisaties over het risico van groepsgeweld/ordeverstoringen is ons inziens toegenomen. In veel gevallen zijn deze partners echter nog niet zover dat lessen en inzichten zijn vertaald in structurele aanpassingen in de aanpak. Veel partners zijn zoekende naar een proportionele aanpak, mede omdat veel regio's de inschatting maken dat het specifieke risico van grootschalige ordeverstoringen bij hen niet of in beperkte mate speelt.

Niet alleen dance

Het risico op grootschalig groepsgeweld is niet alleen aan de orde bij grote, gratis, outdoor dance-evenementen. De meeste incidenten deden zich in de periode 2006-2009 weliswaar rondom dance-evenementen, maar daarnaast waren er ook incidenten bij betaalde evenementen, indoor evenementen en kleinschalige evenementen. Ook bij andere type evenementen hebben zich vergelijkbare incidenten voorgedaan. Dat varieert van festivals met Nederlandstalige artiesten, tot oud- en nieuwfeesten en (multi-)culturele festivals. Dancefeesten kennen een hoger risico, maar het

risico is dus niet beperkt tot dit type evenement. Ook internationale voetbalwedstrijden (vooral in Amsterdam) vallen op omdat het rond deze wedstrijden relatief vaak tot ordeverstoringen komt.

Beperkt afspraakgestuurd, eerder escalatie van klein incident

In het onderzoek hebben wij een beperkt aantal voorbeelden gezien van afspraakgestuurde rellen tijdens een evenement. Het ging daarbij om groepen die hadden afgesproken om met elkaar de confrontatie aan te gaan tijdens het evenement. In de gevallen dat dit speelde, ging het om lopende conflicten. Wat vaker voorkomt, zijn situaties waarin in de loop van een evenement bewust de confrontatie wordt gezocht met beveiliging en/of politie of waar onderling ruziënde groepen zich tegen de politie of beveiliging richten wanneer deze interveniëren. Het grootste risico tijdens een evenement is een klein incident dat escaleert tot een grootschalige rel. Bij deze escalaties zijn naast direct betrokken groepen ook regelmatig omstanders betrokken.

Hooligans

Uit het fenomeenonderzoek is gebleken dat 'hooligans' regelmatig zorgen voor incidenten tijdens evenementen en feesten, maar dat het zelden tot grootschalige ordeverstoringen komt; mede door adequaat ingrijpen door beveiliging en/of politie. Vaker zijn zij wel aanwezig als (deel van) een vriendenclub en zijn zij primair aanwezig om uit te gaan. In enkele gemeenten valt deze groep op als provocerend. Zij vormen wel een hoger risico: indien zich een kleiner incident voordoet, is de kans op escalatie aanwezig. Voor enkele evenementen geldt dat harde kern leden van verscheidene – ook rivaliserende – voetbalclubs aanwezig zijn, weliswaar zonder de intentie om te rellen. Dat het bij een ontmoeting tot incidenten kan leiden, is een gegeven. Bij de meeste incidenten die wij hebben onderzocht, ging het echter niet herkenbaar om 'hooligans'.

Jonge harde kern

De jonge harde kern in Rotterdam-Rijnmond lijkt ook in vergelijking met andere harde kernen opvallend actief rond evenementen. Wel geldt dat de trend van verjonging en verharding van de jonge harde kern ook in andere regio's speelt. Voor deze groepen geldt dat de band met voetbal minder wordt, maar dat voetbal wel zorgt voor onderlinge binding. Ook verschuiven er codes en handelswijzen, waarbij het zorgelijk is dat de politie eerder als doelwit wordt beschouwd en ook omstanders c.q. andere bezoekers als slachtoffer worden geaccepteerd. Dit zorgt zo nu en dan voor onderlinge strijd tussen de 'oude' en 'jonge' harde kern.

Andere groepen

Allerlei 'groepen' kunnen betrokken raken bij ordeverstoringen. Met name bestaande en deels rituele conflicten tussen groepen kunnen tijdens evenementen opspelen, zoals bijvoorbeeld interetnische conflicten, familieruzies of rivaliserende jeugdgroepen. Wij signaleren een voorzichtige ontwikkeling dat wijkoverlast zich ook uit in overlast tijdens een evenement. Het gaat hierbij om groepen overlastgevend Marokkaanse jongeren die - naast overige criminaliteit en overlast - ook voor problemen zorgen tijdens evenementen. Ook in het internationale onderzoek wordt gesignaleerd dat evenementen een aantrekkingskracht uitoefenen op migrantenjongeren die zich overlastgevend of provocerend gedragen. Binnen etnische gemeenschappen kunnen tijdens 'eigen' culturele evenementen bestaande conflicten worden uitgevochten. Bij dergelijke evenementen is het risico op de aanwezigheid van wapens groter dan bij andere evenementen.

Voetbal evenementen

Rond voetbalgerelateerde evenementen komen met enige regelmaat grootschalige ordeverstoringen voor. De verplaatsing van voetbalgeweld van het stadion naar andere gelegenheden, locaties en tijdstippen is ook zichtbaar in dit fenomeenonderzoek. De incidenten rond voetbalwedstrijden vinden de avond voor de wedstrijd, enkele uren voor de wedstrijd en in de uren direct na de wedstrijden plaats. De locatie van geweld is vaak het centrum van de stad waar de wedstrijd plaatsvindt. In veel gevallen worden dreigende confrontaties voorkomen.

Wijkrellen

In enkele gevallen spelen hooligans een rol tijdens incidentgestuurde rellen in wijken. Zo is bekend dat hooligans betrokken waren bij de rellen in Ondiep in Utrecht (2007), de rellen in de Oosterparkwijk in Groningen (2000) en de rellen in de Graafsewijk in Den Bosch (2006). Tijdens

Appelpop/ Fruitcorso in Tiel in 2009 dreigden de ongeregeldheden in Culemborg gevolgen te hebben voor het evenement. Jongeren uit Culemborg en elders zouden zijn gemobiliseerd om een onderlinge vete uit te vechten tijdens dit evenement. Hierbij was ook een link te vinden met hooligans: de 'voetbalkanalen' werden benut bij de mobilisatie. Voetbal vormt het gezamenlijke element in de onderlinge relaties.

Internationale voetbalbezoekers

Regelmatig zorgen internationale bezoekers van voetbalwedstrijden voor problemen. Dit is het meest voorspelbare risico op ongeregeldheden. Hierbij zorgen harde kernen van verschillende clubs voor problemen, afhankelijk van de specifieke vriendschapsbanden of de gelegenheidscoalities die zijn gesloten.

Bredere maatschappelijke ontwikkelingen

Het onderzochte fenomeen kan niet los worden gezien van bredere maatschappelijke ontwikkelingen: problemen rond agressie en geweld tegen politie en hulpverleners, maatschappelijke verzuim en verharding, grote maatschappelijke vraagstukken rond drank- en drugsgebruik onder jongeren, psychische problemen bij jongeren, geweld in het uitgaansleven, verjonging, verharding en veel middelengebruik onder harde kern voetbalsupporters en ten slotte problematische jeugdgroepen. Er bestaat geen eenduidige verklaring voor het gebruik van geweld tijdens evenementen of het gedrag van de ordeverstoorers. De verklaringen zijn gelegen in een samenspel van situationele factoren (kenmerken evenement) en complexe sociale en individuele factoren (psychische, relationele en/of verslavings-problematiek). Persoons- en situationele factoren versterken elkaar. De wijze waarop politie en beveiliging zich opstellen voor en tijdens een evenement, is eveneens van invloed op het risico van ordeproblemen rond dat evenement.

In de hiernavolgende paragrafen richten wij ons specifiek op de conclusies ten aanzien van de ordeverstoorers, het geweldgebruik en groepsdynamiek, de risico's rond evenementen en grootschalige gebeurtenissen en ten slotte de aanpak.

11.4 Conclusies ordeverstoorers: kenmerken en drijfveren

Gelegenheidsordeverstoorers en notoire ordeverstoorers

In algemene zin kan er gesproken worden van twee typen ordeverstoorers bij evenementen en grootschalige gebeurtenissen. De grootste groep bestaat uit gelegenheidsordeverstoorers die incidenteel, dan wel frequenter betrokken zijn bij ordeverstoringen. Een kleinere groep bestaat uit notoire ordeverstoorers. Dit zijn personen die stelselmatig op zoek zijn naar podia om de orde te verstoren. Binnen deze groep vinden we naast stelselmatige meelopers ook leiders c.q. regisseurs. Per groep is op basis van de geraadpleegde bronnen het nodige te zeggen over hun kenmerken en motivatie.

Gelegenheidsordeverstoorers

Gelegenheidsordeverstoorers bestaan vooral uit jonge mannen en een enkele jonge vrouw. Het zijn veelal *first offenders* of ze beschikken over een gering aantal antecedenten. Onder de gelegenheidsordeverstoorers zijn ook jongeren uit problematische (Marokkaanse) jeugdgroepen uit de wijken en activisten te vinden. Bij gelegenheidsordeverstoorers is er – voor zover bekend – niet of nauwelijks sprake van psychosociale problematiek. Ook in de achtergrond (gezin, school, werk) van de meeste relschoppers van dit type worden weinig negatieve zaken geconstateerd. Gelegenheidsordeverstoorers duiken vooral op bij massagestuurde en incidentgestuurde rellen. Als er iets aan de hand is en de contextuele omstandigheden zijn aanwezig, dan rellen ze mee. Groepsgedrag, groepsdruk, de anonimiteit van de groep, alcoholgebruik, sensatiezucht, *thrillseeking*, impulsiviteit en reageren op het gedrag van anderen (andere rivaliserende personen of groepen en het optreden van de politie) zijn belangrijke redenen om mee te doen. Gelegenheidsordeverstoorers behoren niet altijd tot een vaste groep, maar haken tijdens een ordeverstoring aan bij de groep relschoppers. Alcohol – en in minder mate drugs – hebben op deze jonge mannen een ontremmende werking.

Notoire ordeverstoorders

De groep notoire ordeverstoorders bestaat uitsluitend uit mannen, die over het algemeen ouder zijn dan gelegenheidsordeverstoorders. Ze beschikken over flinke aantallen antecedenten voor openlijke geweldpleging, maar ook voor andere feiten (gewelddadigheidsmisdrijven, vermogensmisdrijven, verkeersmisdrijven en misdrijven in het kader van de Opiumwet of de Wet Wapens en Munitie). Onder de notoire ordeverstoorders zijn vooral leden uit harde kernen van hooligans te vinden die zich de laatste jaren overigens steeds minder 'laten zien' bij geweldplegingen op de dag van de voetbalwedstrijd en steeds vaker op andere momenten. Te denken valt aan ordeverstoringen in wijken, bij evenementen, in uitgaanscentra en op de avond voor een voetbalwedstrijd. Vooral de jonge harde kern laat zich gelden als het gaat om gewelddadige en grootschalige ordeverstoringen. Binnen de groep notoire ordeverstoorders vinden we ook kleine aantallen leiders of regisseurs. Dit zijn de personen die in staat zijn om rellen te organiseren. Zij blijven bijna altijd buiten schot als de politie aanhoudingen doet, omdat zij hun 'werk' dan hebben gedaan (het initiëren van een rel) en anderen het 'vuile werk' laten afmaken. Onder de notoire ordeverstoorders is er – voor zover daar zicht op gekregen is – vaker sprake van psychosociale problematiek. Ook zien we onder deze personen vaker problemen als het gaat om gezinssamenstelling, gezinsfunctioneren, schoolproblemen en werkloosheid. Er zijn evenwel uitzonderingen, want in een aantal gevallen zijn de kopstukken onder de notoire ordeverstoorders maatschappelijk redelijk succesvol.

De motivatie om te rellen, bestaat uit territoriumdrift, macht en status, masculien gedrag in groepen, de kick om te vechten en rivaliteit ten opzichte van andere groepen. Excessief alcohol- en druggebruik (vooral cocaïne en speed) lijken de brandstof bij veel incidenten waar dit type ordeverstoorder bij betrokken is. Over het algemeen beschikken zij over een lage impulscontrole en slechte agressieregulatie. Deze kenmerken vormen voor een belangrijk deel de gedragsverklarende factoren bij de notoire ordeverstoorder. Het gebruik van alcohol en drugs zijn bij hen factoren die het negatieve gedrag alleen maar versterken. Het is opmerkelijk dat geweld tegen anderen bij veel notoire ordeverstoorders onderdeel is geworden van hun levensstijl; zij hebben een pro-criminele houding. De kans op herhaling is bij de notoire ordeverstoorders zonder uitzondering groot. Rellen maakt voor hen onderdeel uit van een pro-criminele levensstijl.

11.5 Conclusies geweldgebruik en groepsdynamiek

Variatie in geweldgebruik

Het geweldgebruik onder relschoppers varieert. Er zijn relschoppers die 'meerellen' in de zin van het enkel opzweepen van de groep, door bijvoorbeeld leuzen te schreeuwen, terwijl andere relschoppers zich ook fysiek gewelddadig gedragen. Fysiek gewelddadig gedrag uit zich door het gooien met voorwerpen, het om zich heen slaan en schoppen en actief deelnemen aan vechtpartijen. Onder zowel de gelegenheidsordeverstoorders, als de notoire ordeverstoorders komen beide geweldsgradaties voor: zowel het meer passief uiten van geweld als het meer actief plegen van geweld, zij het dat geweldgebruik onder notoire ordeverstoorders meer gewoonte dan uitzondering is.

Wapens

Er zijn meerdere voorbeelden van stukgemaakte acties waarbij de politie slagwapens, honkbalknuppels, een koevoet en/of steekwapens heeft aangetroffen. In uitzonderingsgevallen is ook een vuurwapen aangetroffen. Wij zijn geen voorbeelden tegengekomen van het gebruik van vuurwapens door relschoppers. Bij fouilleeracties op evenementen worden weinig tot geen wapens aangetroffen, behalve voorwerpen zoals glazen flessen die eventueel als wapen te gebruiken zijn. Incidenteel worden messen, een boksbeugel of (zeer incidenteel) een vuurwapen aangetroffen. Gebruik van deze 'echte' wapens tijdens evenementen is zeldzaam daar waar gelegenheidswapens veelvuldig worden gebruikt. Bij enkele type evenementen is een verhoogd risico op de aanwezigheid van wapens, zoals evenementen waar veel Antilliaanse of Molukse groepen op af komen.

Afspraakgestuurde rellen

In beperkte mate is in het geval van ordeverstoringen sprake van afspraakgestuurde rellen. Een afspraakgestuurde rel impliceert enige mate van voorbereiding en organisatie. De mate van organisatie verschilt; er kan sprake zijn van het besluiten om als groep ergens heen te gaan om te

vechten en het vervolgens mobiliseren van anderen; via fysiek contact en via andere media. Soms zijn er meer gedetailleerde voorbereidingen. Deze mate van voorbereiding hebben wij alleen terug gezien bij 'hooligans' en bij enkele groepen activisten en is zeldzaam. In de meeste gevallen is er wel enige mate van voorbereiding, maar zijn vooral de locatie, het tijdstip en de wijze van vervoer bepaald en is nagedacht over wie te mobiliseren. In andere gevallen besluit een leider 'spontaan' om mensen te mobiliseren (soms letterlijk aan te wijzen) en met hen op pad te gaan om de orde te verstoren.

Nieuwe media

De nieuwe media maken het eenvoudiger voor potentiële ordeverstoorders om zich ad hoc te organiseren, te communiceren over locaties en zich te mobiliseren. Nieuwe media helpen de politie ook bij de aanpak, met name rond *intelligence*. Niettemin moet ook niet uit het oog verloren worden dat op deze wijze desinformatie kan worden verspreid. *Community sites* zijn daarbij van belang, maar ook de eigen discussiefora. De notoire ordeverstoorders weten dat de politie meekijkt (internet) en meeluistert (gsm), waardoor regelmatig desinformatie wordt verstrekt en nieuwe (ouderwetse) manieren van communicatie terugkomen.

Drugs en alcohol

De combinatie van drugs en alcohol vergroot het risico op ordeverstoringen en groepsgeweld. Drugs en alcohol lijken echter niet bepalend te zijn, maar kunnen wel een belangrijke rol spelen bij het ontstaan van ordeverstoringen. Daar waar een dreiging is, of waar risicogroepen zijn, kan het drempelverlagend werken. Dit leidt tot groepen personen die moeilijk tot niet aanspreekbaar zijn. Combigebruik van alcohol en cocaïne of speed maakt overmoedig, leidt tot risicovol gedrag en het vergroot volgens mensen uit het veld de kans op agressiviteit en gewelddadig gedrag; hiernaar is echter nog weinig wetenschappelijk onderzoek verricht. Notoire ordeverstoorders lijken bewust te kiezen voor een cocktail van middelen, omdat dit ontremmend werkt. Vooral onder de jonge harde kernen is sprake van een toename van alcohol- en met name cocaïnegebruik. In veel andere gevallen is met name overmatig alcoholgebruik een factor voor de escalatie van kleine incidenten, of voor vroeg geweldgebruik.

Geweld tegen politie en beveiligers

In die situaties dat zich grootschalige ordeverstoringen voordoen, is de politie zelden het primaire doelwit van gewelddadigheden, met uitzondering van gerichte acties van hooligans rond voetbalwedstrijden. Wel zijn er voorbeelden van situaties waarin een groep onruststokers de politie uitdaagt. Daarbij wordt rekening gehouden met de mate waarin en de wijze waarop de politie al dan niet aanwezig is. Onruststokers gaan na hoe sterk de aanwezige politiemacht is en maken een inschatting van de 'pakkans', dan wel van de kans dat zij zonder te veel gevaar de fysieke confrontatie aan kunnen gaan. Ook beveiligers worden op een dergelijke manier 'getest'. De politie is in meerdere gevallen wel het secundaire doelwit, waarbij strijdende groepen zich samen tegen de politie keren. Dit is vergelijkbaar met escalaties in het uitgaansleven. Verreweg het meeste geweld is emotioneel en /of impulsief. Relationeel/instrumenteel geweld komt zelden voor. Wel zijn er bedreigingen bekend vanuit groepen notoire ordeverstoorders aan het adres van betrokken politiemensen. Dit type gedrag is vooral kenmerkend voor hooligans die tot de jonge harde kernen behoren.

11.6 Conclusies risico's evenementen en grootschalige gebeurtenissen

Continu risico's

Het risico op geweld en ordeverstoringen rond een evenement is altijd aanwezig. Zowel een evenement zelf, als de risico's zijn als dynamisch te beschouwen en derhalve niet beperkt tot een enkel beoordelingsmoment in de voorbereiding op een evenement of grootschalige gebeurtenis. In het licht van dit fenomeen is bijvoorbeeld bepalend of een groep notoire ordeverstoorders besluit om naar een specifiek evenement te gaan, of niet: het risico volgt de groep. Er zijn continu meerdere risico's aanwezig die zowel te relateren zijn aan '*safety*', als aan '*security*'. Het uitsluiten van al deze risico's is niet mogelijk. Wel zijn er veel mogelijkheden om risico's beheersbaar te maken. Hierbij geldt dat niet alle mogelijkheden passend en/of wenselijk geacht kunnen worden, gezien vanuit de verschillende belangen van betrokken partijen. Het vinden van de balans tussen

veiligheidsmaatregelen, de gewenste sfeer, dan wel uitstraling van een evenement en de beschikbare middelen vormt een terugkerend spanningsveld. Dit vereist stevige operationele advisering en duidelijke bestuurlijke kaders. Veelal is dit in de praktijk sterk persoons- en gemeenteafhankelijk.

Kans en effect

Verschillende facetten van een specifiek evenement zijn van invloed op zowel de kans op en de waarschijnlijkheid van ordeverstoringen, als op de effecten van de verstoringen als zij zich daadwerkelijk voordoen. De kenmerken van het evenement zijn mede bepalend voor de aantrekkingskracht van dat evenement op notoire ordeverstoorders en specifieke (soms onderlinge rivaliserende) risicogroepen. Dit geldt ook voor de maatregelen die van invloed zijn. Met name omdat hier ten dele sprake is van calculerend gedrag: hoe groot is de pakkans, welke eventuele tegenstander is mogelijk aanwezig, hoe anoniem kun je je bewegen, is er ME?

Voor enkele acts tijdens evenementen geldt dat zij per definitie een bepaalde groep aantrekken. Voor andere acts geldt dat juist die acts voor lokale spanningen kunnen zorgen, bijvoorbeeld vanuit een lopende 'terrorium' discussie (zoals een Amsterdamse act in Rotterdam en vice versa). Ook zijn de kenmerken van invloed op de gelegenheidsstructuur. Dan kan het gaan om specifieke 'bottlenecks' in bezoekersstromen waar voorzienbare ergernissen kunnen ontstaan, de mogelijkheid tot overmatig middelengebruik, de wijze van bejegening, onduidelijkheid over huisregels en sancties. De kenmerken van het evenement en de specifieke maatregelen zijn ook direct en indirect van invloed op de mogelijke effecten van grootschalige verstoringen. Dit varieert van belichting tot geschiktheid van het terrein voor politieoptreden tot mogelijkheden tot snelle ontruiming en de aanrijtijden van hulpverleners.

11.7 Conclusies fenomeen internationaal

Internationale trends als 'handvatten'

Voor Nederland kunnen de gesignaleerde internationale trends opgevat worden als aanbevelingen. Te verwachten valt namelijk dat vergelijkbare ontwikkelingen ook voor Nederland van toepassing zijn of zullen worden. De trends bevatten ook een aantal nuttige voorbeelden voor een effectief management en de politieke aanpak van publieke evenementen. Hierbij ligt de nadruk op een meer flexibele politieke inzet, een goede voorbereiding, een goede inwinning en gebruik van informatie en een goede en effectieve communicatie. De internationale lessen en ontwikkelingen liggen hiermee dicht bij de ontwikkelingen in Nederland.

Mogelijke lessen voor Nederland

De volgende lessen/ goede werkwijzen kunnen relevant zijn voor Nederland:

- de wijze waarop de politie in Zweden zich voorbereidt op evenementen met een verhoogd risico, waarbij commandanten van verschillende niveaus een aantal dagen of weken van te voren bij elkaar komen en een dag of een dagdeel besteden aan het bediscussiëren van de aanpak en het gezamenlijk doorwerken van een aantal "wat-als" scenario's;
- de wijze waarop de politie in Engeland zich voorbereidt op de English Defence League (EDL)-demonstraties, waarbij een commandant het korps bezoekt waar het meest recent een vergelijkbare demonstratie heeft plaatsgevonden om van de ervaringen daar te leren;
- de manier waarop in Zweden invulling is gegeven aan het leren en delen van ervaringen door middel van *peer reviews*, waarbij commandanten van verschillende korpsen gestructureerde observaties verrichten bij ordehandhaving en in een vast format feedback geven;¹³⁵
- de wijze waarop in Engeland ervaringen met betrekking tot EDL-demonstraties worden verzameld en gedeeld via door het NPIA gecoördineerde nationale debriefings;
- de wijze waarop invulling gegeven wordt aan bewijsgaring en vervolging voor openbare orde feiten in Engeland (bewijsgaringsteams) en Duitsland (intelligence en interventieteams);
- het gebruik van "dialogue/ anticonflict"-eenheden zoals dat gebeurt in Duitsland en Zweden;
- de flexibele wijze waarop verschillende eenheden opereren zoals in Berlijn;

¹³⁵ Deze methode is aan de Politieacademie in Nederland ontwikkeld en het afgelopen jaar in pilotvorm toegepast rond een aantal voetbalwedstrijden

- de wijze waarop verbinding wordt gelegd tussen onderzoek en praktijk zoals dat in Zweden gebeurd is binnen het SPT-project met het oog op het ontwikkelen van een meer *evidence-based* aanpak van *public order management*.

Het feit dat in geen van de onderzochte landen een goed ontwikkeld risicomodel werd aangetroffen is ons inziens een belangrijk aandachtspunt. Het is niet mogelijk en niet wenselijk om te komen tot een steeds uitgebreider en verfijnder model, dat alle mogelijke risicofactoren bevat en resulteert in letterlijk tientallen risicovolle gebeurtenissen. Dit leidt onvermijdelijk tot een onhanteerbaar instrument, waarbij vraagtekens kunnen worden geplaatst bij het gebruik ervan in de praktijk. Een risicomodel bevat idealiter een beperkt aantal vragen / variabelen waarmee de belangrijke risicovolle kenmerken kunnen worden geïdentificeerd die relevant zijn voor tal van mogelijke scenario's.

In dit opzicht kan het initiatie-/escalatiemodel van collectief geweld ook als een praktisch bruikbaar risicomodel fungeren. De internationale inzichten en de nationale onderzoeksresultaten zijn samengebracht in het verdere uitgewerkte initiatie-/escalatiemodel (zie paragraaf 11.10). Dit model komt samengevat op het volgende neer. Er zijn twee manieren voor initiatie: in reactie op een specifieke gebeurtenis die als *aanleiding* fungeert of schijnbaar spontaan zonder duidelijk aanleiding (maar veelal wel gepland). Er zijn vervolgens twee belangrijke mogelijke mechanismen die, apart of gezamenlijk, verantwoordelijk voor de *escalatie* van geweld: de (gepercipieerde) gelegenheden om risicoloos geweld te plegen zonder repercussies, straf of negatieve gevolgen en/of een wij-zij dynamiek. Hoe antagonistischer de relatie tussen twee verschillende groepen, des te hoger de frequentie van geweld tussen hen is.

Hernieuwde bewustwording

Terugkijkend naar het incident dat de aanleiding was voor dit onderzoek, de gewelddadige uitbarsting op het dancefeest in Hoek van Holland, kan in het licht van de resultaten van het internationale onderzoek vastgesteld worden dat, waar de *uitkomst* van deze gebeurtenis uitzonderlijk en extreem was, de mechanismen die een rol speelden, dat niet waren. De in het initiatie-/escalatiemodel beschreven mechanismen worden ook zichtbaar bij de gebeurtenissen in Hoek van Holland. De strandrellen maken daarmee vooral duidelijk hoe ernstig het mis kan gaan, wanneer beschikbare kennis en vroegtijdige interventie- en beïnvloedingsmogelijkheden niet of onvoldoende benut worden.

De belangrijkste lessen uit Hoek van Holland en uit het internationale onderzoek zijn vooral gelegen in een hernieuwde bewustwording van waar het steeds om gaat bij het managen van publieke evenementen: een gedegen voorbereiding, het voorkomen en beperken van gelegenheden voor ongestraft geweldgebruik, het monitoren van het gedrag van betrokkenen, het vroegtijdig, kleinschalig interveniëren en het op een geloofwaardige wijze vriendelijk en streng hanteren van tolerantiegrenzen.

11.8 Conclusies bestaande aanpak

Uit de analyse van het fenomeen komen kenmerken en patronen naar boven die direct relevant zijn voor de aanpak. Vanuit de inzichten in het fenomeen hebben wij de huidige aanpak zoals wij deze in het onderzoek hebben waargenomen, geanalyseerd. In de aanpak onderscheiden wij vier hoofdcomponenten:

- achterliggende oorzaken aanpakken;
- beperken van risico's en gelegenheid;
- beperken van dreiging;
- reageren op ordeverstoringen.

Overkoepelend geldt voor de aanpak dat er vele relevante mogelijke maatregelen zijn, die soms generiek van aard zijn en soms specifiek voor grootschalige ordeverstoringen gelden. Hierbij hoort een algemene bevinding dat er weinig landelijke handvatten voorhanden zijn en dat er beperkt lessen worden uitgewisseld tussen partners; zowel monodisciplinair als multidisciplinair. Voor veel aspecten van een mogelijke aanpak geldt dat er grote verschillen zijn tussen regio's, die vooral voortkomen uit verschillende ervaringen. Er zijn regio's waar zich regelmatig incidenten voordoen en

er zijn regio's waar zelden of nooit incidenten (lijken) te zijn. Overkoepelend geldt ook dat er weinig tot geen *evidence based* aanpak is: er is met andere woorden dan niet wetenschappelijk aangetoond dat een bepaalde aanpak ook werkt. Wel is er veel ervaring opgedaan en zijn er duidelijke beelden bij wat in de praktijk in ieder geval goed lijkt te werken (*practice based evidence*).

11.8.1 Conclusies aanpak achterliggende oorzaken

Breder beleid

Er is veel beleid op tal van terreinen dat ook relevant is voor het tegengaan van grootschalige ordeverstoringen. Dit gaat om beleid tegen agressie tegen hulpverleners, het tegengaan van uitgaansgeweld, het aanpakken van overlast, het aanpakken van problematische jeugdgroepen, de aanpak van voetbalvandalisme, etc. Dit kan op termijn bijdragen aan het voorkomen van grootschalige ordeverstoringen, maar de directe relatie tussen deze aanpak en het voorkomen blijft lastig. Dit geldt breder voor het inrichten van preventief beleid.

Persoonsgericht

In toenemende mate ligt de nadruk op het aanpakken van verstoorders en niet sec op de specifieke uitingsvorm zoals overlast of criminaliteit. Een persoonsgebonden aanpak, gericht op gedragsverandering, vereist kennis van en inzicht in de 'verstoorder'. Dit is één van de achterliggende gedachten van het langer lopende traject rond 'Hooligans in Beeld'. Het Rotterdamse programma 'Hand in Hand' is een voorbeeld van een bredere aanpak specifiek gericht op 'hooligans'. Al langere tijd wordt in samenwerking met de betaald voetbalclubs en tal van andere partners gewerkt met een sociaal preventief supportersbeleid, dat zich mede richt op risicosupporters. In de verschillende aanpakken worden ook de achterliggende problemen aangepakt (verslaving, financiële problemen, agressie problemen, etc.). De mogelijkheden van de persoonsgebonden aanpak zijn zeker nog niet optimaal verkend en benut. De bestaande initiatieven richten zich veelal op hooligans. Dit is echter te beperkt in het licht van de uitkomsten van dit fenomeenonderzoek. Het gaat om notoire ordeverstoorders en gelegenheidsverstoorders die lang niet altijd bekend staan als 'hooligan'.

Jonge harde kern

Binnen de aanpak van 'hooligans' vergt vooral de jonge generatie aandacht. Deze moet meer nadrukkelijk in beeld worden gebracht. Het is de vraag of zij met bestaande programma's voldoende worden bereikt. Hoe minder zij echt geven om het voetbal zelf, hoe minder effectief de straffen en trajecten zijn, die tot doel hebben om de persoon in kwestie weer in staat te stellen tot het bezoeken van wedstrijden na een stadionverbod.

11.8.2 Conclusies beperken risico's en gelegenheid

Risico-inschatting

In het evenementenbeleid en evenementenvergunningenbeleid werd – tot aan de gebeurtenis van de strandrellen in Hoek van Holland – beperkt rekening gehouden met het risico van grootschalige ordeverstoringen. Wel wordt vaak het scenario 'massale vechtpartij' meegenomen in de voorbereiding. Daar waar er eerder en meer regelmatig incidenten zijn geweest, is er wel een gerichte aanpak, met name politieel ontwikkeld. Die richtte zich op vergaren van *intelligence*, het monitoren van risicogroepen, de inzet van *spotters*, het uit de anonimiteit halen van bepaalde individuen en het snel ingrijpen bij kleine incidenten met die groep. De nadruk lag daarbij op hooligans. Met name in Rotterdam-Rijnmond is na de strandrellen in veel aspecten van het beleid specifiek gezocht naar manieren om grootschalige ordeverstoringen te voorkomen en om adequaat in te grijpen waar dit zich toch dreigt voor te doen. Breder geldt dat de meeste maatregelen gericht volgden en volgen nadat er een specifieke dreiging bekend is. De aanpak rond voetbalwedstrijden is steeds verder geprofessionaliseerd.

Aanpak evenementen: terugkerende discussies en knelpunten generiek

Het generieke evenementenbeleid en evenementenvergunningenbeleid en de reguliere wijze van voorbereiden op mogelijke calamiteiten en crisis is direct en indirect van belang voor het voorkomen en beperken van grootschalige ordeverstoringen. Ook is dit mede bepalend voor de mogelijkheid om de negatieve gevolgen te beperken. Mede door de strandrellen, maar ook na de ramp bij de Love

Parade in Duisburg, is er veel discussie ontstaan over evenementen. In veel regio's/gemeenten spelen vergelijkbare discussiepunten en knelpunten die direct relevant zijn voor de kwaliteit van de voorbereiding en de mogelijkheden tot een adequate respons op ordeverstoringen:

- Alertheid en scherpste: Ondanks de toegenomen aandacht en bewustwording is er op veel plaatsen nog beperkte alertheid en scherpste als het gaat om veiligheid van evenementen.
- Kwantiteit versus kwaliteit: Het grote aantal evenementen leidt op veel plaatsen tot zorgen over veiligheid en tot een ervaren grote werkdruk bij betrokken professionals.
- Evenementenvergunningenbeleid & evenementenbeleid / city marketing – veiligheid: In veel gemeenten is dit strikt gescheiden of is er geen evenementenbeleid. Veel operationele diensten ervaren dat veiligheid ondergeschikt is, ondanks dat vaak wordt gezegd dat veiligheid prioriteit heeft. De vergunningvoorwaarden verschillen van gemeente tot gemeente. Het beleid is veelal ook niet regionaal tussen gemeenten afgestemd.
- Laat verlenen vergunning: De dreiging van het niet verlenen van een vergunning is een belangrijk instrument om risico's en gelegenheid te beperken. Onder deze dreiging worden organisatoren gedwongen aanpassingen in hun maatregelen te treffen. Hierdoor worden vergunningen veelal pas vlak voor het evenement afgegeven.
- Mega- en grote evenementen versus de rest: De verschillen in aanpak van een groot of zeer groot evenement en overige evenementen zijn groot, zowel qua risicoanalyse, dreigingsanalyse, planvorming, inzet ervaring als deskundigheid tijdens het evenement. Juist die evenementen zijn kwetsbaar, door de extra risico's die voortkomen uit de aanwezigheid van een grote mensenmassa. Uit het onderzoek blijkt dat grootschalige ordeverstoringen niet beperkt zijn tot mega-evenementen.
- Ontbreken systematiek voor risicoanalyses: Het ontbreekt in veel regio's aan een volwaardig risicoinstrument. In verschillende regio's wordt geëxperimenteerd met specifieke vormen van risicoanalyse. De wijze van risico-analyse verschilt sterk van gemeente tot gemeente en van regio tot regio.
- Kennis en expertise / ervaring: De kennis en expertise onder professionals die adviseren over vergunningen, zijn op veel plaatsen beperkt. Dit geldt soms ook voor diegenen die op sleutelposities worden ingezet bij evenementen. In sommige regio's is sprake van een professioneel team dat zich bezighoudt met evenementen en daar ook ruime ervaring mee op doen.
- Discussie over de politiecapaciteit en breder over verantwoordelijkheid organisator: Er is op veel plaatsen discussie over de rol van de organisator, mede in relatie tot de kosten van bijvoorbeeld politie-inzet. Tegelijkertijd geldt dat kosten voor organisatoren om te kunnen voldoen aan de gestelde veiligheidseisen vanuit de gemeente en de politie sterk zijn toegenomen.
- Botsing in de advisering: De ontwikkeling doet zich voor dat de politie in veel regio's (en vooral lokaal) eerder dan voorheen negatief adviseert over evenementen. Dit vaak zonder dat gemeente en politie van elkaar weten hoe er tot veiligheidsinschattingen wordt gekomen. Dit leidt soms tot spanningen.
- Multi-aanpak: In veel regio's is discussie gaande over de multi-aanpak. Veel voorbereidingen zijn feitelijk niet multidisciplinair. Wel werken er veel disciplines aan mee. Echt gezamenlijk doordenken van risico's, scenario's en het samen maken van plannen gebeurt beperkt. De politie heeft vaak een trekkende rol; er zijn zelden daadwerkelijke integrale adviezen.
- Samenwerking beveiliging en politie: In meerdere regio's is aangegeven dat de samenwerking tussen beveiliging en politie beter kan. Dit geldt ook voor de samenwerking tussen gemeente en organisator. Er is soms wederzijds wantrouwen. De ervaring en expertise van beveiligers

worden beperkt gebruikt, zowel in de voorbereiding als tijdens een evenement. De kwaliteit van beveiligers en beveiligingsorganisaties verschilt onderling. Er zijn geen landelijke huisregels of kwaliteitscriteria en ook de wijze en mate van handhaven van afgesproken regels en beleids- en tolerantiegrenzen verschillen sterk. Dit maakt het optreden van beveiligers en politie op momenten inconsequent.

- **Beperkte handhaving:** In veel regio's is/ wordt er beperkt gehandhaafd. Er zijn veel voorwaarden te vinden in de vergunning en ook veel regels gesteld in beleids- en tolerantiegrenzen, maar de vraag is of deze daadwerkelijk worden gehandhaafd. Dit geldt bijvoorbeeld voor bepalingen rond alcohol. Gebrek aan handhaving capaciteit speelt een grote rol. Ook zijn deze voorwaarden niet altijd realistisch en ontbreekt inzicht in de mogelijkheden tot het stellen van sancties. Tenslotte is er nogal eens discussie over welke partij handhavend zou moeten optreden: de gemeente of de politie.

Andere feestelijke gelegenheden

Daar waar veel aandacht bestaat voor evenementen, zijn er vergelijkbare risico's bij veel andere feestelijke gelegenheden die niet vallen binnen het evenementenvergunningenbeleid. In de aanpak moet er ook oog en aandacht zijn voor die risico's. De mogelijkheden tot regulering zijn beperkt, omdat er in veel gevallen een exploitatievergunning is waarbinnen veel mogelijk is. Er bestaat geen meldplicht en ook is het niveau van maatregelen vaak niet toegesneden op hoger risico evenementen.

Beperken gelegenheid

Het is niet mogelijk om vooraf alle risico's en dreigingen te kennen en om deze vervolgens volledig uit te sluiten. Met name ten aanzien van gelegenheidsverstoorders geldt dat de specifieke omstandigheden – de gelegenheid – direct en indirect van invloed zijn op het ontstaan en/of escaleren van ongeregeldeheden. Dit besef is zeker aanwezig bij veel van de betrokken partners, met name bij de politie. Hierbij gelden de volgende aandachtspunten:

- adequate bejegening is inmiddels een vast onderdeel geworden in het optreden bij veel evenementen, zowel vanuit organisatoren, beveiligers, toezichthouders als de politie; mede omdat hierbij gewerkt wordt aan een zo goed mogelijke sfeer. In sommige gevallen is dit verder uitgewerkt in een breed gedragen dienstverleningsconcept. De beste ervaring is opgedaan met het werken volgens het principe van 'aardig waar mogelijk en streng waar nodig';
- om incidenten te voorkomen, moeten (potentiële) ordeverstoorders weten dat zij 'in beeld zijn'. Anonimiteit kan drempelverlagend werken voor verstoring gedrag. Bij veel evenementen wordt gewerkt met camera's en/of worden risicogroepen bewust aangesproken door beveiliging en/of politie om hen te laten weten dat bekend is dat ze er zijn. Bij meer calculerend gedrag kan dit meewegen in het inschatten van de pakkans door ordeverstoorders. Het op deze wijze nadenken over de aanpak is nog geen gemeengoed. Dit gebeurt wel na een gerichte dreiging;
- in de praktijk worden weinig bevoegdheden ingezet om overmatig gebruik van alcohol en drugsgebruik tegen te gaan. De mogelijkheden voor het stellen van eisen aan alcoholverkoop en -consumptie worden in de praktijk beperkt benut. Dit heeft deels te maken met de commerciële nadelen (zoals het niet terugnemen van evenementenbier door brouwers) en deels met een gebrek aan bestuurlijke durf om strengere maatregelen af te dwingen;
- het vooraf duidelijkheid geven over regels en sancties kan preventief werken, zowel voor wat betreft het afschrikken van potentiële ordeverstoorders, als het voorkomen van gevoelens van onrechtvaardigheid. Voorbeelden hiervan zijn het communiceren van het lik-op-stuk beleid door het OM, of het communiceren van huisregels naar de bezoekers toe. Dit aspect is vaak onderbelicht in de aanpak.

11.8.3 Conclusies beperken dreiging

Bevoegdheden

Er is geen brede behoefte aan een uitbreiding van bevoegdheden om openbare ordeproblemen rond evenementen te kunnen oplossen. De WMBVEO en de bestaande bevoegdheden bieden voldoende mogelijkheden rond notoire ordeverstoorders om daadwerkelijke openbare orde-

problemen te voorkomen. Hierbij geldt als mogelijk bijkomend voordeel dat met het weren van notoire ordeverstoorers mogelijk potentiële gelegenheidsverstoorers niet worden meegezogen in ongeregelheden die door die leiders/regisseurs zouden zijn opgezet. Er bestaat wel een behoefte groepen potentiële ordeverstoorers weg te kunnen houden van evenementen op basis van beschikbare informatie. Ervaren politiecommandanten hebben behoefte aan een wettelijke bevoegdheid groepen potentiële ordeverstoorers te kunnen verplaatsen van de plek waar een evenement plaats vindt naar een andere plaats. In de volgende paragraaf doen wij een concreet voorstel voor een nieuwe bevoegdheid tot tijdelijk verplaatsen van potentiële ordeverstoorers.

De huidige bevoegdheid bestuurlijk ophouden kan echter op weinig enthousiasme in de praktijk rekenen. Het wordt zeer zelden toegepast mede vanwege de praktische en juridische complexiteit. Aangezien het hier feitelijk gaat om vrijheidsbeneming zijn vergaande voorwaarden geformuleerd. In de praktijk wordt wel gevraagd of het mogelijk is te komen tot een lichte variant hiervan. Een lichte variant van het daadwerkelijk ophouden, zal echter altijd een zekere vorm van vrijheidsbeneming in zich hebben en daarmee moeten voldoen aan de eisen die het EVRM hieraan stelt. Dit leidt niet tot een verandering van de bestaande bevoegdheid bestuurlijk ophouden. Een lichte variant van de bestaande bevoegdheid bestuurlijk ophouden, lijkt dan ook niet goed mogelijk.

Preventief fouilleren op drugs bij evenementen is een vaker gehoorde wens. Preventief fouilleren op wapens is mogelijk gemaakt omdat een directe relatie tussen wapens en openbare ordeverstoringen aannemelijk gemaakt kan worden. Dat is ten aanzien van de aanwezigheid van drugs minder goed mogelijk. Drugsgebruik kan wel bijdragen aan eerder laten beginnen of het intensiveren van ordeverstoringen. Daarnaast is het bij zich hebben van een geringe hoeveelheid drugs in Nederland gedoogd. Preventief fouilleren ten aanzien van een dergelijk gedogen specifiek bij evenementen lijkt niet goed haalbaar. Het meest doorslaggevende argument is echter dat door middel van het in de evenementenvergunning en huisregels verbieden van drugs (en drank) hetzelfde effect bereikt worden. Daarmee is een minder proportionele bevoegdheid voor handen. Handhaving van de evenementenvergunning en de huisregels van een evenemententerrein door politie, buitengewoon opsporingsambtenaren en beveiliging kan er voor zorgen dat er geen drugs aanwezig zijn op het evenement. Hoewel dit moeilijker is bij evenementen waar geen specifiek evenemententerrein is, is het wel mogelijk indien voldoende handhavende capaciteit wordt ingezet. Preventief fouilleren op drugs bij evenementen is dan ook naar ons oordeel niet noodzakelijk. Velen benadrukten wel dat nader onderzoek naar de mogelijkheid van preventief fouilleren op drugs bij overlast en criminaliteit in wijken waardevol is.

'Vast pakket maatregelen'

Daar waar er gerichte dreigingsinformatie is – anders dan sec geruchten – zien wij met name binnen de verschillende politiekorpsen en bij gemeenten een vast pakket aan maatregelen. Dit betreft een combinatie van het voorbereiden van een noodverordening of noodbevelen, het inzetten van extra politiecapaciteit, het inzetten van gespecialiseerde diensten (zoals een Voetbaleenheid, *spotters*, bereden politie), het monitoren van groepen en het snel ingrijpen bij incidenten. Autoriteiten beschikken over vele mogelijkheden om adequaat te reageren op een dreiging.

Intelligence

Hoogwaardige *intelligence* is cruciaal voor het vooraf en vroegtijdig kunnen ontdekken van ordeverstoorers bij evenementen. Er zitten echter beperkingen aan de beschikbare informatie. In het algemeen geldt dat de politie redelijk zicht heeft op de bekende risicovolle groepen in de eigen regio. Dit geldt met name voor hooliangroepen. De informatiepositie in de oudere harde kern is redelijk tot goed, maar de positie in jongere harde kernen is vaak veel minder goed. Dit is zorgelijk, omdat dit de groep is die het grootste risico vormt. Een specifiek aandachtspunt betreft nieuwe groepen en individuen, omdat zij niet tot de focus van de RID behoren. Voor gelegenheidsverstoorers geldt dat de voorzienbaarheid een stuk lager ligt. Pas na afloop blijkt wie de gelegenheidsverstoorer was. De huidige aanpak van ordeverstoorers die bekend zijn bij de RID lijkt redelijk goed te verlopen. Er is sprake van pro-actief en soms preventief optreden bij dreiging van een ordeverstoring dankzij een goede informatiepositie door bij de juiste personen in te grijpen. Veel wordt 'stuk gemaakt'.

Stuk maken

Met enige regelmaat worden potentiële ordeverstoringen in de kiem gesmoord en stukgemaakt. Zodra de politie in de gaten krijgt dat voorbereidingen worden getroffen voor ordeverstoringen bij evenementen, dan wordt de ordeverstoorers duidelijk gemaakt dat de politie ervan op de hoogte is. Dit vindt ook plaats in de samenwerking tussen korpsen. Soms willen ordeverstoorers zelf dat het wordt stukgemaakt, zodat zij een confrontatie kunnen vermijden. Het verstoren of stuk maken, is in de huidige praktijk één van de meest effectieve methoden. Het strafbaar stellen van het voorbereiden van rellen (art. 141 Sr.) en het dan mogelijk maken van het gebruik van aanvullende opsporingsmiddelen biedt verdere kansen in het tegengaan van een dreiging.

Delen informatie

Het delen van risico- en dreigingsinformatie met partners door de politie vindt beperkt plaats. Er bestaat geen uniforme wijze op grond waarvan dreigingsinformatie wordt verstrekt. Verschillende betrokkenen krijgen deze informatie, maar niet steeds is duidelijk welke activiteiten op basis van deze dreigingsinformatie moeten worden ondernomen. De verbinding tussen informatie en operatie is kwetsbaar, omdat deze sterk afhankelijk is van personen. De wijze waarop advisering plaatsvindt in aanvulling op het informeren, verschilt sterk per politiekorps. Dreigingsinformatie wordt te beperkt multidisciplinair gedeeld terwijl ook anderen risico's kunnen lopen dan wel kunnen bijdragen aan het treffen van passende maatregelen (zoals de inzet van een trein met camera's).

Doorrechercheren en dossiervorming

Er wordt na grootschalige verstoringen niet altijd doorgerechercheerd. De aanpak stopt bij diegenen die zijn aangehouden. Doorrechercheren, kost vaak te veel capaciteit. Doorrechercheren, kan meer inzicht opleveren in leiders/regisseurs die buiten beeld bleven maar wel betrokken waren. Op dit moment is er nog niet altijd sprake van een voldoende dossiervorming ten aanzien van de groep notoire ordeverstoorers. Een integraal openbare ordedossier van de kerngroep van notoire ordeverstoorers is veelal niet aanwezig. Vanuit het project Hooligans in Beeld wordt er op dit moment gewerkt aan een landelijke databank voor notoire overlastveroorzakers vanuit het voetbal. Deze databank kan vervolgens verbreed worden naar notoire overlastveroorzakers vanuit meerdere domeinen.

11.8.4 Conclusie beperken ordeverstoringen en negatieve effecten

Interventies als kantelmomenten

Verreweg de meeste incidenten worden in de kiem gesmoord en 'klein' gehouden door aanwezige beveiliging en/of politie. Er is veel ervaring opgedaan met het reageren op incidenten. Tegelijkertijd constateren wij dat interventiemomenten ook hoog risicomomenten zijn omdat de persoon of de groep waartegen wordt opgetreden hiertegen ageert. Dit is vergelijkbaar met conflictsituaties in het uitgaansleven. Intervenieren tijdens evenementen en grootschalige gebeurtenissen vereist kennis en ervaring bij alle betrokken partijen. Niet altijd zijn deze kennis en ervaring aanwezig.

Beleids- en tolerantiegrenzen

In nagenoeg alle gevallen was er bij evenementen sprake van geëxpliciteerde beleids- en tolerantiegrenzen. Er zijn grote verschillen tussen de regio's voor wat betreft de gehanteerde beleids- en tolerantiegrenzen. Beleids- en tolerantiegrenzen worden beperkt nageleefd en gehandhaafd, mede vanwege capaciteitstekorten. De neiging is om kleine incidenten te laten gaan omdat de capaciteit moet worden benut voor mogelijke grootschaliger inzet. Ook wordt bij incidenten vaak niet ingegrepen uit vrees voor escalatie.

Tactiek

In de voorbereiding op evenementen en grootschalige gebeurtenissen is er niet altijd voldoende aandacht voor de tactiek van optreden. Wel is op hoofdlijnen duidelijk hoe de beveiliging en politie samen gaan werken, bijvoorbeeld voor wat betreft het aanhouden van een persoon. Minder aandacht is er gedurende de evenementen voor het combineren van sfeerinformatie, incidentinformatie en tactiek. Er wordt in de praktijk vaak per incident gereageerd en niet gekeken naar eventuele patronen of verbanden tussen deze incidenten. De grootste uitdaging ligt bij het optreden tegen groepen die zich reeds gewelddadig tonen. In de praktijk wordt veelal gekozen voor

een uiteindelijk grootschalig optreden en 'leeg vegen': het feitelijk verjagen van ordeverstoorers zodat er een einde komt aan de ongeregelde heden. Dit zonder dat soms duidelijk is of er alternatieven zijn overwogen.

Speciale eenheden

In verschillende korpsen zijn goede ervaringen opgedaan met de inzet van speciale eenheden die ervaring hebben met groepen en met het optreden in menigten. Ook reguliere arrestatie-eenheden hebben relevante ervaringen als het gaat om het kunnen inschatten van tactieken en het snel en adequaat optreden. Deze ervaringen worden in de praktijk beperkt benut. Er is een landelijke discussie gaande over het werken met zogenoemde gespecialiseerde 'openbare orde politie'. Wij ondersteunen een dergelijk initiatief dat te lokaliseren is tussen blauw en ME. De ontwikkelingen verschillen nu nog sterk per regio. De inzet van een 'flex' ME blijkt in de praktijk nuttig.

Aanhoudingen

Er vinden maar beperkt aanhoudingen plaats na ordeverstoringen bij evenementen. Het blijkt moeilijk om op te treden tegen een groep waarvan niet kan worden vastgesteld per individu welke misdraging of welk strafbaar feit heeft plaatsgevonden. Wel vindt aanhouding plaats als na waarschuwingen aanwijzingen van de politie om zich te verwijderen niet worden opgevolgd. Meerdere politiecommandanten hebben in de gesprekken gepleit voor de mogelijkheid om een groep niet zozeer bestuurlijk op te houden, maar veeleer uit de situatie van dat moment te kunnen halen en ze ergens naartoe te brengen waar zij minder schade aan kunnen richten (bijvoorbeeld verwijderen uit het centrum). Op dit punt ontbreekt een toepasbare bevoegdheid.

11.9 Aanbevelingen

Op basis van dit onderzoek hebben wij aanbevelingen geformuleerd. Wij benoemen aanbevelingen voor gemeenten, politie, Openbaar Ministerie en private partijen. De mate waarin de aanbevelingen van toepassing zijn, kan per regio of gemeente verschillen. Een deel van de aanbevelingen betreft het generiek versterken van de aanpak van evenementen en een ander deel betreft specifiek het risico van grootschalige ordeverstoringen. De aanbevelingen liggen in het verlengde van de hoofdconclusies en subconclusies maar zijn niet een één -op- één 'spiegel' van de conclusies. In de bijlage hebben wij de relatie tussen de hoofdaanbevelingen en hoofdconclusies toegelicht.

Wij komen tot de volgende tien hoofdaanbevelingen:

1. Werk aan een brede aanpak, waarin ook achterliggende oorzaken geadresseerd worden. Richt de aanpak op vrijetijdsbesteding en geweld en stel het gedrag en de persoon centraal, met nadruk op een persoonsgebonden aanpak voor notoire ordeverstoorers. Borg de persoonsgebonden aanpak in het Veiligheidshuis.
2. Ga uit van risicobeheersing en risico-uitsluiting als het: er zijn altijd risico's verbonden aan evenementen. Beschouw grootschalige ordeverstoringen als een reëel risico dat aandacht behoeft in de voorbereiding van evenementen. Beperk dit niet tot grote gratis dance-evenementen. Houd rekening met verschillende mogelijke risicogroepen en met het onderscheid in notoire en gelegenheidsverstoorers.
3. Realiseer een professionele basis voor het omgaan met evenementen: dit komt ook het voorkomen of beperken van grootschalige ordeverstoringen ten goede. Hierbij horen landelijke handvatten en ook het actief delen van lessen en ervaringen alsmede de inzet van ervaren functionarissen op sleutelposities. Breng evenementenbeleid en evenementenvergunningenbeleid expliciet samen en beschouw veiligheid als randvoorwaardelijk. Betrek hierin ook feesten die vallen binnen de exploitatievergunning. Versterk de samenwerking tussen publieke en private partners. Ga uit van maatwerk voor specifieke omstandigheden / kenmerken van evenementen, maar bereid basissets van maatregelen voor; gekoppeld aan laag, middel en hoog risico evenementen. Kom tot een landelijke systematiek voor risico-analyse en classificatie. Vergroot de kennis bij medewerkers over de mogelijkheden om excessief middelengebruik tegen te gaan.

4. Borg de aansluiting tussen informatie en operatie: expliciteer wie bij dreigingsinformatie adviseert over maatregelen en informeer betrokken partners over de voor hen relevante dreigingsinformatie. Verstevig het samenbrengen van informatie binnen de politie (crimineel, wijk, etc.) in de voorbereiding op evenementen en breng gerichte expertise in tijdens evenementen.
5. Werk gericht aan het beperken van gelegenheid met extra aandacht voor het tegengaan van excessief middelengebruik.
6. Beschouw de jongere harde kern 'supporters' als hoog risico en pas de aanpak aan op de specifieke kenmerken van deze groep, waarbij de bestaande aanpak niet altijd meer voldoet. Actualiseer de aanpak op basis van meer inzicht in deze 'generatie'.
7. Monitor de ervaringen met de inzet van nieuwe bevoegdheden en overweeg het creëren van een bevoegdheid tot verplaatsing om groepen die zich misdragen, te kunnen verwijderen.
8. Handhaaf de afgesproken vergunningsvoorwaarden en beleids- en tolerantiegrenzen. Investeer in het realiseren van meer aanhoudingen, het doorrechercheren en in goede dossiervorming om zodoende leiders / regisseurs aan te kunnen pakken en (nieuwe) bevoegdheden te kunnen toepassen. Verbreed de ingezette ontwikkeling van een landelijke databank notoire ordeverstoorders voetbal naar een algemene databank notoire ordeverstoorders.
9. Werk actief aan het creëren en behouden van scherpheid en alertheid bij alle betrokken functionarissen. Voorkom routinisering van de voorbereiding en uitvoering van evenementen. Leidinggevenden en uitvoerders hebben beiden een belangrijke taak deze scherpheid en alertheid te realiseren.
10. Stimuleer onderzoek naar de ontwikkeling van jonge harde kernen, de invloed van drank en drugs en het profiel van gelegenheidsverstoorders. Stimuleer het komen tot *evidence-based* maatregelen.

In onderstaand overzicht wordt aangegeven hoe de aanbevelingen zich verhouden tot de hoofdbevindingen:

Hoofdconclusie	Hoofdaanbeveling
A. Fenomeen: trend of incident?	1, 4, 6,
B. Frequentie van het fenomeen	2, 3, 4, 6,
C. Typen ordeverstoorders	1, 6,
D. Aard van het geweld	6
E. Invloed drugs en alcohol	3, 5
F. Evenementenbeleid en evenementenvergunningenbeleid	2, 3, 9
G. Persoonsgerichte aanpak notoire ordeverstoorders	1, 2, 4, 5, 6, 7
H. Bevoegdheden	7
I. Handhaving openbare orde op evenementen	4, 8
J. Handreikingen vervolgonderzoek	10
K. Internationale bevindingen	3

11.9.1 Multidisciplinaire aanbevelingen

Brede aanpak

Openbare ordeverstoringen rond evenementen hebben geen eenvoudige verklaring. Bijna steeds is een complex van factoren van belang voor het verklaren van de oorzaak. Het is dan ook zaak dat

alle betrokkenen zich hoeden voor te eenvoudige verklaringen en daarmee ook voor eenvoudige schijnoplossingen. Het tegengaan van ordeverstoringen bij evenementen en grootschalige gebeurtenissen kan niet los worden gezien van de brede aanpak van geweld op andere beleidsterreinen: voetbalgeweld, overlast, uitgaansgeweld, geweld in het openbaar vervoer. Dit vergt ook dat tal van beleidsinitiatieven, die gaan over het tegengaan van geweld, meer tot elkaar worden gebracht: het gaat om het tegengaan van geweld, ongeacht de plaats waar dit gebeurt. Ook in de aanpak kan dit meer worden gekoppeld.

Proportionaliteit en maatwerk

Evenementen verschillen sterk van elkaar waardoor maatwerk steeds noodzakelijk is. Het is niet nodig en niet proportioneel om bij alle evenementen alle denkbare maatregelen te treffen. Cruciaal is dat een helder onderscheid gemaakt wordt tussen hoog risico en laag risico evenementen en dat er – waar nodig – adequaat wordt herijkt in reactie op een wijziging van het risico dan wel in reactie op een dreiging. De maatregelen moeten hierop afgestemd zijn. Voor hoog risico evenementen moeten verdergaande maatregelen getroffen worden dan voor laag risico evenementen.

Scherpte en alertheid

Er dient op basis van de specifieke omstandigheden van het evenement een beslissing genomen te worden welke maatregelen voor dat evenement noodzakelijk zijn. Dit betekent dat evenementenbeleid niet routinematig kan worden vormgegeven. Steeds zullen betrokken organisaties en personen zich bewust moeten zijn van het specifieke karakter van elk afzonderlijk evenement. Om tot een optimaal evenementenbeleid en vooral ook uitvoering te komen, is steeds scherpheid en alertheid van alle bij evenementen betrokken organisaties noodzakelijk. Leidinggevenden van deze organisaties hebben een belangrijke verantwoordelijkheid methoden en middelen in te zetten om deze scherpheid en alertheid voortdurend te realiseren. Evenementen organiseren op routine is een recept voor onveiligheid.

Publieke en private partners

De samenwerking tussen publieke en private partners moet worden versterkt. Kennis en ervaring van organisatoren en beveiligers moet nadrukkelijk worden benut in risico- en dreigingsanalyses. Veiligheidsplannen en multiplannen/monoplannen van de politie moeten op elkaar zijn afgestemd. Daarnaast dienen nauwkeurige afspraken te worden gemaakt over handhaving van allerlei regelingen en voorschriften. Over en weer liaisons plaatsen, is van wezenlijk belang voor een goede onderlinge communicatie. In een SGBO heeft de beveiliging bij voorkeur een eigen plek. Dit geldt ook voor de crisisorganisatie (in het COPI). Tijdens het evenement moeten lijnen kort zijn en moet periodiek een gezamenlijk sfeerbeeld worden gegeven. Alle incidenten moeten worden geanalyseerd om na te gaan of er een patroon ontstaat of eenzelfde groep betrokken is.

Driehoek

Niet alleen het algemeen evenementenbeleid, maar alle risico-evenementen en de te nemen maatregelen dienen in de lokale driehoek te worden besproken. Indien op basis van de eenduidige risico/analyse een indeling in risico/evenementen is gemaakt dienen in de driehoek expliciet bestuurlijk zowel de risico's te worden vastgesteld als de te nemen maatregelen. Om die manier wordt zowel bestuurlijk als operationeel voldoende aandacht besteed aan het evenement. In de driehoek moeten niet alleen de operationele afwegingen aan de orde komen maar vooral ook de bestuurlijke afwegingen worden geëxpliciteerd.

Beperken van de gelegenheid

Het beperken van de gelegenheid moet nadrukkelijk deel uitmaken van de voorbereide maatregelen. Dit is inclusief een passend bejegeningsprofiel dat de-escalerend of zelfs serviceverlenend is, waar mogelijk en streng waar nodig. Bezoekers moeten zich welkom voelen en trots zijn op 'hun' evenement. Grote evenementen moeten 'klein' worden gemaakt door per deel van het terrein specifiek 'ogen en oren' te organiseren, alsmede een herkenbaar aanspreekpunt voor bezoekers te hebben. Bij het beperken van de gelegenheid is het belangrijk dat betrokken professionals gericht worden geïnformeerd over middelengebruik rondom evenementen: hierbij dient aandacht te bestaan voor de werking en effecten van middelengebruik en tot welk mogelijk gedrag kan dit leiden.

11.9.2 Landelijk niveau

Landelijke handvatten

Landelijk zouden vanuit een samenwerking tussen de Vereniging Nederlandse Gemeenten en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties handreikingen gedaan kunnen worden over hoe het evenementenbeleid en evenementenvergunningenbeleid in de afzonderlijke gemeenten vorm moet krijgen.

Risico-analyse systematiek

Er dient een eenduidig risico-analyse systeem te worden ontwikkeld voor evenementen en grootschalige gebeurtenissen, dat door alle gemeenten en politiekorpsen kan worden gebruikt. Op dit moment worden verschillende systemen gehanteerd waardoor er te grote verschillen in risico-inschatting tussen gemeenten en politiekorpsen kunnen ontstaan. Het verdient voorkeur dat landelijk een dergelijk systeem wordt ontwikkeld in samenwerking tussen Rijk, gemeenten, politie en anderen. In dit risicoanalyse-instrument moeten in ieder geval de volgende factoren worden meegenomen: activiteiten, ruimte/omgeving, bezoekers, veiligheidsorganisatie en dreiging (allerhande mogelijke incidenten, mede in relatie tot historie). Hierin komen onderwerpen terug als het aantal bezoekers, karakter evenement, infrastructuur, programmering, tijdstip, relatie tot eerdere evenementen. Ook het te verwachten middelengebruik moet een plaats krijgen in de risico-analyse. Bepaalde muziek (line-up) trekt bepaalde groepen jongeren aan met eigen gebruikerskenmerken en gedrag.

Op basis van deze elementen kan een indeling in laag risico en verhoogd risicovolle evenementen gemaakt worden. Het risico-analysesysteem moet een optimale inschatting geven van de risico's van het evenement en de maatregelen die getroffen moeten worden om de risico's te verminderen. Daarmee kan er ook voor gezorgd worden dat de indeling in risicocategorieën tussen de verschillende gemeenten gelijk is. Dit systeem moet dusdanig flexibel zijn dat bij wijzigingen in de situatie (dreigingsinformatie, incidenten elders, etc.) de analyse kan worden geactualiseerd. Dit risico-analysesysteem kan vanuit het eerder genoemde kennispunt verder worden vormgegeven.

Kennispunt

De ervaring en kennis over evenementen en ordeverstoringen verschillen sterk per gemeente en per politiekorps. Het is zaak om op een centraal punt kennis en informatie over evenementen en het voorkomen en beheersen van ordeverstoringen bijeen te brengen. Onder andere *best practices* ten aanzien van evenementenvergunningen, evenementenbeleid en operationele en strategische uitgangspunten kunnen hier verzameld worden. Idealiter gaat het hier om een kennispunt waarbij gemeenten, politie en andere hulpverleners samenwerken. Binnen dit kennispunt kunnen voorbeelden van een integraal multidisciplinair draaiboek voor evenementen, standaard vergunningen, vormen van tactisch en strategisch optreden etc. worden vormgegeven. Een dergelijk kennispunt maakt dat de ervaringen in het land ten aanzien van evenementen beter worden gedeeld. Op die manier is het niet noodzakelijk dat elke regio op eigen kracht alles zelf ontdekt. Het gaat hier niet om een landelijke databank van ordeverstoorders maar om een kennispunt.

11.9.3 Veiligheidshuizen

Persoonsgerichte aanpak notoire ordeverstoorders

Om tot een langetermijnoplossing te komen met betrekking tot deze notoire ordeverstoorders is het noodzakelijk de persoonsgerichte aanpak verder uit te werken. In Veiligheidshuizen kunnen verschillende betrokken organisaties op basis van de beschikbare informatie bij deze organisaties concrete afspraken kunnen maken ten aanzien van een specifieke notoire ordeverstoorder. In het bijzonder moet daarbij aandacht zijn voor de jongere generatie. Dat betekent concreet dat in alle Veiligheidshuizen een casusoverleg ten aanzien van notoire ordeverstoorders moet worden vormgegeven. Op die manier kunnen de beschikbare bevoegdheden ook integraal worden ingezet. Per notoire ordeverstoorder kunnen alle betrokken organisaties dan specifieke afspraken maken over welke maatregelen worden getroffen en welke bevoegdheden worden ingezet. Tevens kunnen dan voor de notoire ordeverstoorders eenduidige contactpersonen aangewezen worden. Deze persoonsgerichte benadering zal een langetermijnaangelegenheid zijn. Indien echter in alle regio's een dergelijke persoonsgerichte benadering van notoire ordeverstoorders wordt gebruikt, zal het

aantal en intensiteit van de ordeverstoringen en geweld rond evenementen verminderen. Daarvoor zal het wel mogelijk moeten zijn de Veiligheidshuizen onderling informatie over notoire ordeverstoorders uitwisselen. Dit zal ook positieve effecten hebben voor de vermindering van andere vormen van overlast en criminaliteit.

Gelegenheidsordeverstoorders

Naast notoire ordeverstoorders zien wij dat ook gelegenheidsordeverstoorders problemen veroorzaken bij evenementen. Het is zaak dat een nauwkeurige registratie plaatsvindt van de gelegenheidsordeverstoorders bij evenementen. Deze registratie dient plaats te vinden in samenwerking tussen de politie en de beveiliging. Met een dergelijke registratie kan inzicht worden verkregen of een persoon eenmalig de orde verstoort, of zich ontwikkelt tot een notoire ordeverstoorder. Voor gelegenheidsordeverstoorders is het vooral van belang dat zo snel als mogelijk na het evenement daadwerkelijke sancties volgen. Om de meest prominente gelegenheidsordeverstoorders te kunnen volgen, is het denkbaar dat binnen het Veiligheidshuis als subcategorie van het 'casuoverleg notoire ordeverstoorders', structureel aandacht is voor gelegenheidsordeverstoorders als onderdeel van de doelgroep 'risicjongeren'. Het zal echter nooit mogelijk zijn om alle gelegenheidsordeverstoorders te kennen. Cruciaal is dan ook niet alleen registratie van eerdere gelegenheidsordeverstoorders en het volgen van hun ontwikkeling, maar vooral het voorkomen van ordeverstoringen door gelegenheidsordeverstoorders door het zoveel als mogelijk wegnemen van de gelegenheid. Vroegsignalering van risicogedrag (via bijvoorbeeld school, jeugdzorg en wijkagenten) bij jongeren blijft – ook als het gaat om de aanpak van ordeverstoorders – in preventieve zin zeer raadzaam.

11.9.4 Gemeente

Evenementenbeleid en evenementenvergunningenbeleid

Het evenementenbeleid en evenementenvergunningenbeleid moeten – waar mogelijk – verder worden geprofessionaliseerd. De verschillen tussen gemeenten zijn groot en de kwaliteit is vaak sterk persoonsafhankelijk. Gemeenten dienen er zorg voor te dragen dat een professioneel evenementenvergunningenbeleid is vormgegeven. Dat betekent dat duidelijk moet zijn wie beslist over de toestemming voor evenementen, hoe de vergunningen worden afgegeven, hoe wordt gehandhaafd, hoe de samenwerking tussen alle betrokken organisaties vorm krijgt en hoe de uitvoering van evenementen wordt vormgegeven. Dit betekent ook dat expliciet duidelijk moet zijn onder welke voorwaarden een evenement wel of niet georganiseerd kan worden. Daarbij komt dat de procedures voor het evenementenvergunningenbeleid eenduidig zijn en expliciet zijn beschreven.

Evenementenbeleid en evenementenvergunningenbeleid moeten nadrukkelijk worden verbonden. Keuzes over aantallen grote evenementen, te promoten locaties, type evenementen etc. kunnen niet los worden gezien van veiligheidsafwegingen. Dit betekent niet dat veiligheid het enige af te wegen belang is, zolang het maar wel expliciet wordt meegewogen. Dit vergt een goede afstemming tussen burgemeester, de verantwoordelijke wethouder en gemeenteraad. Zorg voor advies van politie en andere hulpverleners bij het vaststellen van het evenementenvergunningenbeleid en het evenementenbeleid. De gemeenteraden dienen de colleges van BenW expliciet te bevragen en te controleren ten aanzien van het evenementenbeleid en het evenementenvergunningenbeleid.

Integraal multidisciplinair draaiboek onder verantwoordelijkheid gemeente

Niet steeds is duidelijk wie welke verantwoordelijkheid draagt bij de voorbereiding en uitvoering van een evenement. Het is cruciaal dat dit in een integraal multidisciplinair draaiboek wordt geëxpliciteerd. Daarbij gaat het niet alleen om de verantwoordelijkheden van publieke en private organisaties, maar ook om de verantwoordelijkheid van het publiek en de bezoekers zelf. Een model voor een dergelijk draaiboek dient nationaal te worden ontwikkeld. De voorbereidingen en uitvoering van evenementen moet vanaf het begin multidisciplinair plaatsvinden. Alle betrokken publieke en private organisaties dienen in de voorbereiding volwaardig hun inbreng te hebben. Deze multidisciplinaire voorbereiding dient plaats te vinden onder eindverantwoordelijkheid van de gemeente. Hoewel wij ons in dit onderzoek vooral richten op openbare ordeverstoringen zijn er rond evenementen ook nog andere veiligheidsaspecten. Om al deze veiligheidsaspecten voldoende

aandacht te kunnen geven, is het noodzakelijk om steeds multidisciplinair met alle betrokken organisaties het evenement vorm te geven.

Exploitatievergunning

Veel van de bevindingen van dit onderzoek zijn ook van belang en relevant voor evenementen die binnen worden gehouden. Naast evenementen moeten ook andere type feesten die vallen onder de exploitatievergunning aandacht krijgen in de aanpak. Risico's gelden ook daar. In samenwerking met exploitanten moeten risico's en maatregelen worden besproken, waaronder het melden van bepaalde type evenementen aan gemeente en politie. In de exploitatievergunning moet ruimte worden gezocht voor het inbrengen van verplichtingen tot melden en moet een onderscheid worden aangebracht in reguliere activiteiten en in activiteiten met een hoger risico waarvoor aanvullende eisen kunnen worden gesteld.

Alcohol en drugs

De aanpak van excessief gebruik van alcohol en drugs verschilt sterk per gemeente en soms per evenement. Veel mogelijkheden worden vooralsnog onderbenut. Bij hoog risico evenementen kan worden voorkomen dat alcohol overmatig wordt geschonken: evenementenbier, controles bij de toegang en het weigeren van mensen onder invloed, het handhaven op openbare dronkenschap, het aankondigen en uitvoeren van alcoholcontroles in het verkeer voorafgaand, tijdens en na evenementen, een alcoholverbod in de trein, etc. Ook door prijsmaatregelen kan consumptie worden beperkt. Hiertoe behoort ook het belonen van niet-drinken.

De rol van betrokken personeel verdient aandacht. Ervaringen uit de horeca kunnen nuttig zijn, bijvoorbeeld voor wat betreft het trainen van personeel om verantwoord te schenken, middelengebruik te signaleren en om te gaan met personen onder invloed, agressie en geweld.

Gedurende het evenement kan het middelengebruik meer actief worden gemonitord. Ervaringen van de medische post, de GHOR, beveiliging en politie kunnen worden verwerkt in een sfeerbeeld, op basis waarvan de organisator maatregelen kan treffen, dan wel op basis waarvan toezicht kan worden geïntensiveerd. In voorgestelde wetgeving komt het toezicht op Drank en Horecawet bij gemeenten te liggen. Naast deze maatregelen is strikte handhaving van gemaakte afspraken omtrent alcohol cruciaal. Hetzelfde kan gesteld worden ten aanzien van het gebruik van drugs. Indien bezoekers onder invloed van drugs een evenementterrein op willen, kunnen ze geweigerd worden en er kan hard opgetreden worden tegen de eventuele verkoop van drugs op en rond een evenement.

In de voorwaarden voor toetreding tot het evenementterrein en de evenementenvergunning dient steeds te worden opgenomen dat het binnenbrengen van drugs (en drank) niet toegestaan is waardoor het mogelijk wordt voor zowel politie als beveiliging daadwerkelijk (preventief) te fouilleren voordat bezoekers zich op een evenementterrein bevinden. In de meeste gevallen zal dit voldoende zijn om daadwerkelijk te kunnen fouilleren op drugs (en drank) indien er voldoende kwantitatieve en kwalitatieve capaciteit is om dat te realiseren. Vergeet niet om voorafgaande aan een evenement richting bezoekers te communiceren dat er gecontroleerd wordt.

Binnen de horeca loopt het project 'bar veilig'. Mogelijk zijn de positieve ervaringen die hiermee zijn opgedaan ook bruikbaar voor evenementen.

Handhavingscapaciteit

De gemeenten dienen zorg te dragen dat er voldoende handhavingscapaciteit beschikbaar is om de voorwaarden in de evenementenvergunning te kunnen handhaven. Deze handhavingscapaciteit moet worden vormgegeven op basis van een gedegen risico-inschatting. Handhaving vormt een cruciaal onderdeel van het evenementenbeleid. De gemeente heeft daarvoor een coördinerende verantwoordelijkheid, bijvoorbeeld door afspraken te maken met de Voedsel en Waren Autoriteit voor wat betreft controles op de verkoop van alcohol.

Verplaatsingsbevoegdheid

Er is geen brede behoefte aan een uitbreiding van bevoegdheden om openbare ordeproblemen rond evenementen te kunnen oplossen. De WMBVEO en de bestaande bevoegdheden bieden voldoende mogelijkheden rond notoire ordeverstoorers om daadwerkelijke openbare ordeproblemen te voorkomen. Er bestaat wel een behoefte groepen potentiële ordeverstoorers weg te kunnen houden van evenementen indien er concrete informatie is dat deze groepen de orde bij een evenement willen verstoren. Ervaren politiecommandanten hebben aangegeven behoefte te hebben aan een bevoegdheid om potentiële ordeverstoorers te verplaatsen van het evenement naar een andere plaats.

De huidige bevoegdheid bestuurlijk ophouden kan echter op weinig enthousiasme in de praktijk rekenen. Het wordt zeer zelden toegepast mede vanwege de praktische en juridische complexiteit. Bezien kan worden of een wettelijke bevoegdheid van de burgemeester om een groep tijdelijk te verplaatsen zinvol en mogelijk is bij (ernstige vrees voor) openbare ordeverstoringen rond evenementen. Deze bevoegdheid maakt het de burgemeester mogelijk om een groep personen die de orde dreigt te verstoren te laten verplaatsen door de politie naar een andere locatie zonder de groep daadwerkelijk op te houden. Op de locatie waar de groep heen wordt gebracht, worden zij weer losgelaten. Met een dergelijke bevoegdheid kan een groep potentiële ordeverstoorers bij het evenement weggehouden worden. Degenen die verplaatst worden, moeten onderdeel zijn van een groep die de openbare orde dreigt te verstoren. Er dient (harde) informatie te zijn dat de groep van plan is de orde te verstoren. De verplaatsing zal tijdelijk moeten zijn. De plek waarheen de groep wordt verplaatst, moet zodanig zijn dat geen risico bestaat op andere vormen van openbare ordeverstoring. In de bijlage Verkenning Bevoegdheid tot Tijdelijk Verplaatsen hebben wij dit voorstel voor deze bevoegdheid nader uitgewerkt. Het zal noodzakelijk zijn de juridische en operationele mogelijkheden en beperkingen van een bevoegdheid tot tijdelijk verplaatsen nader te bestuderen.

Internationale ordeverstoorers

Er moet gebruik worden gemaakt van bestaande mogelijkheden om internationale notoire ordeverstoorers te kunnen weren van voetbalgerelateerde evenementen. Dit vergt de mogelijkheid om dergelijke verstoorders bij binnenkomst in Nederland de toegang te ontfangen. Gemeenten zouden op basis van beschikbare namen internationaal hier ook rekening mee kunnen houden in een noodverordening/noodbevel. In afstemming met de Douane en de KMAR moet dit verder worden uitgewerkt. Samenwerking is nodig, omdat de gemeente waar ordeverstoorers Nederland binnen komen (bijvoorbeeld vanuit schepen vanaf Groot-Brittannië) niet altijd de gemeente is waar zij naar toe reizen voor de wedstrijd. Dit behoeft blijvende aandacht in internationale gremia, waarin over dit onderwerp wordt gesproken. Idealiter worden afspraken gemaakt over internationale lijsten en informatie-uitwisseling rond hoog risico wedstrijden. Het vergt ook een tijdige verbinding van diplomatieke lijnen met openbare orde lijnen in de voorbereiding van een hoog risico (voetbal)evenement. Het verder uitdenken en uitwerken van een mogelijke aanpak vergt inspanningen in Europees verband vanuit zowel de voetbalbonden als vanuit de regering. Direct betrokken gemeenten kunnen de bestaande mogelijkheden bespreken met betrokken ministeries.

Evaluatie

Slechts in beperkte mate is er sprake van gestructureerde evaluatie van evenementen. De geleerde lessen over wat er goed en minder goed ging, komen alleen ter kennis aan direct betrokkenen en worden te weinig vastgelegd en gedeeld. Het is dan ook noodzakelijk dat er per regio daadwerkelijk afspraken gemaakt worden over hoe de evaluatie vorm moet krijgen en hoe met de lessen uit de evaluatie omgegaan moet worden. Deze evaluaties zijn tevens noodzakelijk om te kunnen komen tot een meer intensieve inschatting van de risico's in de toekomst. Gemeenten hebben de verantwoordelijkheid te komen tot een volwaardige evaluatie van evenementen.

11.9.5 Politie

Overzicht notoire ordeverstoorers

Notoire ordeverstoorers vormen de kern van de ernstige openbare ordeproblemen rond evenementen. In samenwerking tussen de Regionale Inlichtingendiensten, CIE en de wijkpolitie is

het mogelijk om per regio tot een volledig overzicht te komen van deze notoire ordeverstoorders. Dit kan binnen de informatieorganisatie van de politie worden samengebracht. Deze notoire ordeverstoorders zorgen voor ordeverstoringen en soms geweld bij evenementen maar zijn veelal ook betrokken bij andere vormen van overlast, geweld en criminaliteit. Een dergelijk overzicht is de basis voor eventuele volgende stappen in de aanpak. De landelijke ervaringen met de methodiek 'hooligans in beeld' kunnen als basis worden gebruikt om tot een volledig overzicht te komen.

Jonge harde kernen

Bestaand preventief supportersbeleid moet bij voorkeur stevig worden ingezet op de jonge harde kern. Dit betekent in sommige gevallen dat eerst in kaart moet worden gebracht wat de risico's bij de eigen specifieke harde kern zijn en in welke mate zij nu worden bereikt met de bestaande aanpak. Voor hen geldt dat het lijkt of zij een minder directe band hebben met voetbal. Dit beperkt het mogelijke effect van een stadionverbod als straf. Indien deze niet kan worden bereikt door de club moet samen met autoriteiten worden gezocht naar alternatieven. In aanpassingen of vernieuwingen van bestaande convenanten kan dit aspect expliciet worden ingebracht. Aandacht behoeven ook de veranderde 'erecodes' waarin de politie meer dan voorheen wordt geaccepteerd als 'doelwit'. Ook lijkt te gelden dat onschuldige derden als slachtoffer worden geaccepteerd. In het geactualiseerde beleidskader voor het tegengaan van voetbalgeweld moet dit nadrukkelijk een plaats krijgen. Dit vergt samenwerking tussen overheden en Betaald Voetbal Clubs.

Criminele en Openbare Orde Informatie

Het moet mogelijk worden gemaakt dat niet alleen criminele informatie, maar ook openbare orde informatie over notoire ordeverstoorders binnen het Veiligheidshuis gedeeld kan worden. Onder specifieke voorwaarden moet de politie beschikbare openbare orde informatie over notoire ordeverstoorders kunnen inbrengen in het Veiligheidshuis. In nadere voorwaarden zal bijvoorbeeld moeten worden geregeld dat de bron van deze openbare orde informatie niet kan worden getraceerd en dat de openbare orde informatie niet als bewijs kan worden gebruikt. De precieze wijze waarop de openbare informatie ter beschikking kan worden gesteld aan de Veiligheidshuizen verdient nadere studie. Daarbij zal het privacy-aspect in het bijzonder aandacht moeten krijgen.

Tactiek

Afhankelijk van het niveau van opschaling van de politie-organisatie heeft politietactiek rond het voorkomen van ordeverstoringen meer of minder aandacht. Bij de meeste evenementen waarbij niet wordt gewerkt met een SGB0 (of een variant hierop) is in de praktijk beperkt aandacht voor het op maat uitwerken van tactieken in reactie op een zich ontwikkelende negatieve sfeer. Er wordt snel gehandeld en het optreden wordt voorbereid, maar hierbij wordt lang niet altijd expliciet gekeken naar verscheidene mogelijkheden voor het optreden en de (gewenste en mogelijke ongewenste) effecten. Hierbij is de omstandigheid 'middelengebruik' een bijzonder aandachtspunt. Van grootschalig politieoptreden kan van groepen onder invloed van alcohol en drugs een escalerende werking uitgaan. In algemene zin lijkt het erop dat meer restricties en toezicht bij bepaalde groepen jongeren contraproductief werken. Er is meer kennis nodig bij betrokken functionarissen over hoe om te gaan met personen die onder invloed van meerdere middelen zijn. Een mogelijkheid is het benutten van instructiemateriaal. Aandacht behoeft vooral de relatie tussen middelengebruik en gedrag. Dit komt nog te beperkt in trainingen terug van openbare orde teams.

Openbare orde politie

Het is belangrijk dat de politie kleine geweldsincidenten snel en adequaat kan de-escaleren. Dit vergt dat de politie risicovol gedrag kan herkennen en kan duiden en dat de politie om kan gaan met het optreden in een massa. Door het zorgen voor specialisatie van politiemensen die in een menigte kunnen optreden tegen (dreigend) geweld, kan de strategie van beperken risicogedrag en gelegenheid gekoppeld aan deëscalatie van kleine incidenten ook worden uitgevoerd. Dit is direct van belang, gelet op de constatering dat het (ook) gaat om gelegenheidsordeverstoorders. Op dit moment wordt nagedacht over een vorm van 'openbare orde' politie. Het gaat hier om specifieke eenheden binnen de verschillende regio's, die in staat zijn om in een vroegtijdig stadium te interveniëren in mogelijke openbare orde conflicten. In de politieregio Gelderland-Midden zijn er goede ervaringen opgedaan met het zogeheten OOT (Openbare Orde Team). Ook wordt er op dit moment binnen de Nederlandse politie gewerkt aan een training proactief signaleren (kortweg:

PAS). Binnen deze training – waar gedragsprofilering centraal staat - wordt politiefunctionarissen geleerd afwijkend gedrag te signaleren, personen op hun afwijkende gedrag aan te spreken en op basis van dit gesprek te handelen. Het zou ons inziens aanbeveling verdienen om dergelijke initiatieven uit te bouwen.

Incidentregistratie

Om tot een optimale risicoanalyse te komen, is het noodzakelijk per regio een duidelijk incidentenregistratie bij evenementen vorm te geven, dit binnen bestaande systemen. Daarbij moet niet alleen gekeken worden naar de incidenten zelf, maar ook naar de achtergronden en de daders. Op die manier kan ook in de komende jaren een beeld gecreëerd worden per regio over de aard en omvang van geweld bij evenementen. Dit beeld is van groot belang om de risico's voor de komende evenementen in te kunnen schatten. De politie dient deze incidentenregistratie vorm te geven.

Nieuwe media

De nieuwe media worden intensief gebruikt bij ordeverstoringen rond evenementen. In slechts geringe mate hebben wij specifieke, afspraakgestuurde rellen aangetroffen. Indien echter vanuit politieobservatie van nieuwe media duidelijk wordt dat sprake is van aanzetten tot afspraakgestuurde rellen dan is een hoger niveau van alertheid en voorbereiding noodzakelijk. Dat veronderstelt echter wel dat elke politieregio in staat is volwaardig de nieuwe media te scannen op potentieel relevante informatie ten aanzien van openbare ordeverstoringen. Daartoe moeten in verschillende regio's aanvullende maatregelen getroffen worden. Een dergelijk gebruik van de nieuwe media door de politie is van groot belang om de risico's eenduidig te kunnen inschatten.

Intelligence

Zonder enige twijfel is een optimale *intelligence* een belangrijk middel om te voorkomen dat zich openbare orde problemen voordoen bij evenementen en grootschalige gebeurtenissen. De politie vormt de centrale actor om tot optimale intelligence te komen. In risico- en dreigingsanalyses van de politie moet RID-informatie worden aangevuld met informatie vanuit wijkteams en CIE zodat een breder beeld van risico's/dreigingen wordt verkregen. Aandacht moet er zijn voor lokale conflicten, oplopende vetes in gemeenschappen, heftige incidenten die mogelijk tot wraakacties leiden, etc. De informatieorganisatie (RIO of RID) moet kunnen beschikken over informatie omtrent de gekende notoire ordeverstoorers in de regio. Waar mogelijk moet informatie over gelegenheidsordeverstoorers beschikbaar zijn. Het zal mogelijk moeten worden om openbare orde informatie en criminele informatie over specifieke personen bij elkaar te voegen, om een totaalbeeld te krijgen van de groep ordeverstoorers in een regio. Op basis van de profielen van gelegenheids- en notoire ordeverstoorers kan per regio bezien worden bij specifieke evenementen op welke personen gelet moet worden. In afstemming met de beveiliging moet worden nagegaan wie op welke wijze op bekende ordeverstoorers kan letten. Door dit te koppelen aan de ontwikkeling van de landelijke databank notoire ordeverstoorers, wordt zorg gedragen voor een landelijk systeem, zodat ook duidelijk wordt of ordeverstoorers zich ook elders hebben misdragen en wie de mogelijke bezoekende ordeverstoorers zijn. In risico- en dreigingsanalyses van de politie moet RID-informatie worden aangevuld met informatie vanuit wijkteams, informatie over problematische jeugdgroepen en CIE zodat een breder beeld van risico's/dreigingen wordt verkregen. Aandacht moet er zijn voor lokale conflicten, oplopende vetes in gemeenschappen, heftige incidenten die mogelijk tot wraakacties leiden, etc. Een deel van de openbare orde conflicten komen voort uit oude rituele conflicten tussen specifieke groepen. Deze conflicten moeten bekend zijn.

Delen van dreigingsinformatie met andere disciplines

De meeste openbare ordeverstoringen rond evenementen worden voorkomen doordat politie en anderen adequaat handelen naar aanleiding van specifieke informatie. Het is dan ook noodzakelijk per regio te bezien op welke wijze welke organisaties gealerteerd moeten worden indien er sprake is van dreigingsinformatie rond een evenement. Belangrijk zijn onder meer de beveiliging, de organisator, maar ook vervoerders en hulpverleners. Zij moeten zich voor kunnen bereiden, mede in het licht van de eigen veiligheid. Bovendien kunnen indien nodig aanvullende maatregelen worden getroffen zoals inzet van passende vervoersmiddelen, alcoholverbod in de trein, camera's in trein, inzet deskundigheid voetbalclub, etc.

11.9.6 Openbaar Ministerie

Afschrikken ordeverstoorders, duidelijkheid over regels en sancties

In sommige gevallen kan het OM voorafgaand aan een evenement of grootschalige gebeurtenis bijdragen aan het beperken van risicogedrag, door actief te communiceren over regels en sancties. Voorbeelden hiervan zijn het aankondigen van lik-op-stuk beleid en het werken met themazittingen (zoals rond risicowedstrijden).

Aanhoudings- en vervolgingsbeleid

Een duidelijker aanhoudings- en vervolgingsbeleid bij evenementen is noodzakelijk. Tijdens evenementen worden relatief weinig verdachten aangehouden vanwege het veronderstelde escalerende effect. Wij pleiten voor het zo veel als mogelijk aanhouden van verdachten van strafbare feiten bij voorkeur tijdens het evenement of indien echt niet mogelijk na het evenement. Dit heeft niet alleen voor de direct betrokkenen maar ook voor hun omgeving en voor alle bezoekers een direct zichtbaar effect. Indien mogelijk dient een sanctie snel na het evenement te worden opgelegd. Het aankondigen van lik-op-stuk beleid en het duidelijk communiceren van sancties/straffen kan verstoorders afschrikken. Dan moet de pakkans wel reëel zijn.

Doorrechercheren

Doorrechercheren op de aangehouden verdachten, maar vooral op de ordeverstoring is ons inziens verstandig. Dit is tweeledig. Allereerst kan door middel van gericht doorrechercheren alsnog een betrokken leider/regisseur in beeld komen. Zij zijn vaak in de organisatie van de rel prominent aanwezig, maar als de rel daar is en er volop toezicht is, zijn zij weg. De 'film van de ordeverstoring terugdraaien', kan belangrijke informatie opleveren over (het strafbare) gedrag van de regisseurs en leiders. Vooralsnog blijven zij te vaak buiten schot. Doorrechercheren, is ook op een andere manier relevant. Het gaat dan om de constatering dat er rond notoire ordeverstoorders in veel gevallen ook andere criminaliteit plaatsvindt. Daar ontmoeten idealiter openbare orde en rechtsorde elkaar. Doorrechercheren op dergelijke criminaliteit kan op termijn betekenen dat een notoire ordeverstoorder kan worden berecht voor de andere delicten, daar waar zijn/haar betrokkenheid bij rellen niet kan worden bewezen.

11.9.7 Private partijen

Organisatoren

Organisatoren dienen zich bij de voorbereiding van evenementen bewust te zijn dat de aandacht van publieke partners voor veiligheid steeds sterker zal worden. Dat betekent dat de eisen, voorwaarden en plannen ten aanzien van veiligheid rond evenementen steeds nauwkeuriger bezien en gehandhaafd worden. Voor organisatoren van evenementen betekent dit dat de aandacht en capaciteit voor veiligheid tijdens en rond het evenement zal moeten toenemen. De noodzaak om zich meer precies te houden aan de voorwaarden in de evenementenvergunning is groter. Tijdig en intensief overleg zo vroeg mogelijk in het proces is belangrijk. De eigen inschattingen en risicoanalyse moeten actief worden gedeeld met het bevoegd gezag. Omgekeerd mag de organisator verwachten dat het bevoegd gezag bereid is om samen van gedachten te wisselen over risico-inschattingen en inschattingen van benodigde veiligheidsmaatregelen. Ook mag de organisator ervan uitgaan dat hij wordt geïnformeerd over een mogelijke dreiging. Het veiligheidsplan zal in toenemende mate aangesloten moeten zijn op het politie- of multidisciplinair draaiboek.

De organisatoren moeten er zorg voor dragen dat zij bij de ontwikkeling van allerlei handreikingen en risicomodellen intensief betrokken zijn. De kennis en ervaring van deze organisatoren dient te worden benut. Organisatoren moeten nagaan hoe zij overmatig alcoholgebruik tegen kunnen gaan.

Beveiliging

De beveiliging is medeverantwoordelijk voor de wijze waarop de samenwerking met de politie vorm krijgt. Een nauwe samenwerking ook tijdens het evenement is vereist. Dit vereist dat de kennis en expertise van beveiligingsbedrijven worden gerespecteerd en actief worden benut. Dit moet ook als zodanig actief worden aangeboden vanuit de beveiliging. De beveiliging moet informatie over

mogelijke ordeverstoringen direct aan de politie te melden. Datzelfde geldt voor risico's die zij onderkennen in en rond het evenement, zowel vooraf als tijdens het evenement,.

De beveiliging moet inzichtelijk maken hoe wordt gekomen tot de inschatting van in te zetten capaciteit. Hierbij moet de functionaliteit centraal staan: welke type medewerkers kunnen welke type werkzaamheden verrichten en hoe groot is de benodigde inzet. De beveiliging dient steeds zorg te dragen voor voldoende kwantitatieve en kwalitatieve beveiligers afgestemd op het specifieke evenement. Hierbij mogen zij verwachten dat ook het bevoegd gezag inzichtelijk kan maken waarom welke inzet van beveiliging wordt gevraagd.

De beveiligers dienen kennis en ervaring te hebben met de specifieke doelgroep die het evenement bezoekt. Daar waar deze kennis en ervaring mogelijk niet aanwezig is, moet actief samenwerking worden gezocht met anderen die hierover wel beschikken.

Het verdient aanbeveling om de beveiligers die bij evenementen belast zijn met het fouilleren van bezoekers kennis bij te brengen over adequaat fouilleren. Nog te vaak wordt er door beveiligers matig tot zeer slecht gefouilleerd. Nog beter zou het zijn om beveiligers te leren welke personen ze op basis van afwijkend gedrag wel en niet zouden moeten fouilleren. Elementen van de training proactief signaleren (kortweg: PAS) die op dit moment binnen de Nederlandse politie wordt ontwikkeld en toegepast zouden hiervoor bruikbaar zijn.

11.10 Risicofactoren

Eén van de subdoelstellingen van het fenomeenonderzoek was het verkennen van een model voor risico-inschatting. Dit model moest zowel indicatoren bevatten voor een vroegtijdige signalering van mogelijke grootschalige ordeverstoringen als indicatoren om de kans op verplaatsingseffecten te beoordelen. Op dit moment zijn er geen specifieke risicomodellen voor grootschalige ordeverstoringen. Het risico op ordeverstoringen is onderdeel van de risico-analyse van de politie. In veel gevallen is het risico 'ordeverstoringen' een van de vele risico's die wordt geanalyseerd, bijvoorbeeld binnen de IRS-systematiek (Informatie – Risico – Scenario) methodiek. Hierbij wordt vooral naar de historie van het desbetreffende evenement gekeken. Ook wordt in sommige gevallen een analyse uitgevoerd van het programma, waarbij wordt gekeken naar specifieke *acts* en hun incidenthistorie. Enkele acts staan bekend om een specifieke aanhang die de act volgt. Hieruit kan de analyse volgen dat er een verhoogd risico is als die specifieke groep naar een evenement komt. Ook wordt gekeken naar de aantrekkingskracht van een bepaald evenement op mogelijk rivaliserende/ botsende groepen en het eventueel samenvallen met andere evenementen. Een dergelijke analyse wordt niet standaard uitgevoerd, maar is mede afhankelijk van de voorbereidingen die de dienstdoend commandant vraagt. Ook kan een dergelijke analyse worden uitgevoerd in reactie op ontvangen dreigingsinformatie.

Informatie over groepen en conflicten is relevant voor het kunnen inschatten van de kans dat zich grootschalige ordeverstoringen voordoen tijdens een evenement. Hierbij is ook de aantrekkingskracht van het evenement op specifieke risicogroepen van belang. Dit geldt voor specifieke notoire ordeverstoorders en voor bredere risicogroepen en/of bepaalde combinaties van publiek. Voor het kunnen inschatten van de kans en het mogelijke effect moet ook worden gekeken naar andere mogelijke kwetsbaarheden die van invloed kunnen zijn op de gelegenheid tot verstoringen. Dit laatste geldt zowel voor notoire als gelegenheidsverstoorders. Dit heeft onder meer te maken met het functioneren van de veiligheidsorganisatie (het totaal aan betrokken organisaties) en met de mogelijkheden tot het nemen van benodigde maatregelen.

Eerder constateerden wij dat informatie over eventuele conflicten in wijken, informatie over jeugdgroepen en mogelijk relevante criminele informatie beperkt wordt benut. Deze en andere informatie kan risico-informatie bevatten in het licht van mogelijke grootschalige ordeverstoringen.

In de internationale analyse is een model gepresenteerd. Hierbij zijn onder meer de volgende vragen benoemd die relevant zijn voor de risico-analyse waar het gaat om collectief geweld:

- wat zijn potentiële wrijvingen die bij dit evenement aanleiding zouden kunnen zijn voor irritaties of frustraties?
- Is er informatie dat bekende (groepen) notoire ordeverstoorers van plan zijn het evenement te bezoeken en zo ja: wat zijn hun intenties?
- Specifiek voor dit evenement: wat zijn specifieke gelegenheden voor geweld of ordeverstoringen?
- Wat zijn de sociale identiteiten van de verschillende (sub)groepen die het evenement bezoeken, wat zijn de relaties tussen deze (sub)groepen en tussen deze (sub)groepen en autoriteiten, politie of organisatoren? Welke spanningen of gevoeligheden brengt dat met zich mee?

Bij het beantwoorden van deze vragen en het uitvoeren van de risico-analyse moet het specifieke karakter en de specifieke context van het evenement in ogenschouw worden genomen, zoals infrastructuur, soort bezoekers en gebruik van alcohol of drugs. Bij het plannen van de veiligheidsmaatregelen (*safety* en *security*) moeten de effecten van de te nemen maatregelen expliciet op de uitkomst van de risico-analyse betrokken worden om te voorkomen dat maatregelen genomen worden die niet effectief of contraproductief zijn.

De inzichten uit het Nederlandse en internationale deel zijn complementair en resulteren in een overzicht van relevante vragen voor het inschatten van het risico. Hierin moet aandacht zijn voor wrijvingen (bijvoorbeeld beperkingen in capaciteit, aan/ afvoer, toegang belemmeringen, effect op niet-direct betrokkenen (overlast etc), ordeverstoorers (inclusief aanwijzingen dat bekende ordeverstoorers het evenement bezoeken en verkeerde intenties hebben) in samenhang met historische gegevens (type *event*, *act* aantrekkelijk voor), gelegenheden en groepen. Dit steeds in relatie tot bijvoorbeeld de infrastructuur/ het ruimtelijke profiel. De volgende indicatoren geven inzicht in eventuele kwetsbaarheden voor wat betreft de mogelijkheid om maatregelen te treffen:

Vragen	
Activiteiten	<ul style="list-style-type: none"> - Is er een act die slecht ligt bij lokale groepen? - Trekt het programma onderlinge rivaliserende groepen? - Is het programma aantrekkelijk voor notoire ordeverstoorers (specifieke dj's, lokale acts)?
Bezoekers	<ul style="list-style-type: none"> - Welke (sub)groepen komen en wat is actueel aan spanningen in relatie tot deze subgroepen? - Is er bij de verwachte bezoekers een historie van excessief middelengebruik? - Is er informatie dat (groepen) notoire ordeverstoorers het evenement willen bezoeken?
Historie	<ul style="list-style-type: none"> - Is er een historie van geweldsincidenten rond het evenement? - Is er een historie van treffen tussen rivaliserende groepen rond het evenement?

De gelegenheid kan mede ingeschat worden met behulp van de volgende vragen:

Vragen	
Ruimte	<ul style="list-style-type: none"> - Hoe makkelijk/moeilijk is het terrein om grootschalig op te treden? - Kan het terrein wel/of niet worden afgesloten? - Zijn er delen van het terrein waar controle/ toezicht merkbaar minder is? - Kan het terrein leiden tot wrijvingen (bijvoorbeeld bottlenecks in bezoekerstromen)?
Organisatie	<ul style="list-style-type: none"> - Is er vooraf (on)duidelijkheid over huisregels en handhavingsregime? - Is er voldoende/onvoldoende capaciteit om te handhaven? - Is er een lage/hoge (ervaren) pakkans? - Hoe ervaren is de organisator? - Hoe ervaren/onervaren is de beveiliging? Mede in relatie tot specifieke groepen? - Hoe ervaren/onervaren zijn de betrokken politieleidinggevenden irt ordeverstoringen/ evenementen? - Is er een intensieve/beperkte samenwerking overheden/organisator/beveiliging? - Zijn er kwalitatief voldoende / onvoldoende plannen: (on)voldoende uitgewerkte scenario's, (on)voldoende multidisciplinair?

Om het mogelijke verplaatsingseffect in te schatten kunnen de volgende vragen worden gebruikt:

Vragen	
Verplaatsingsrisico	<ul style="list-style-type: none"> - Is de dreiging evenement-specifiek, of gaat het om een dreiging waarbij het wachten is op een conflict: wraakacties, gerichte woede tegen beveiligingsbedrijf, politie of anderen, oplopende spanningen in gemeenschappen, interetnische conflicten? - Zijn er andere evenementen in de directe omgeving rond dezelfde tijd die ook aantrekkelijk zijn voor mogelijke verstoorders?

In de analyse van de internationale ervaringen is ook het dynamische karakter van evenementen en van zich ontwikkelende risico's benadrukt. De internationale ervaringen onderstrepen het belang van het voortdurend monitoren op de volgende aspecten:

- het tot uiting komen van potentiële of daadwerkelijke wrijving;
- de aanwezigheid van notoire ordeverstoorders en of zij zich gedragen op een wijze die hun intentie om incidenten te initiëren, toont;
- gelegenheden die zich voordoen om ongestraft de orde te verstoren/ geweld te plegen en de aanwezigheid van individuen die zich zodanig gedragen dat ze hun intentie om gebruik te maken van deze gelegenheden tonen;
- de aanwezigheid van opvallende (sub)groepen en hun onderlinge interactie (en hun interactie met politiemensen, beveiligers en derden).

Ook uit de Nederlandse casuïstiek blijkt de noodzaak tot het monitoren tijdens het evenement. De risico-analyse die *voorafgaand* aan het evenement wordt uitgevoerd, dient dan ook *tijdens* het evenement te worden voortgezet. Informatie over een verhoogd risico betekent immers niet dat het ook daadwerkelijk misgaat tijdens het evenement. Ook kan er vooraf geen verhoogd risico zijn, maar ontstaat dit verhoogde risico kort voor of tijdens het evenement. Op dit moment wordt tijdens een evenement veelal niet systematisch gemonitord op mogelijke ordeverstoringen. Dit gebeurt wel binnen de SGBO-structuur. Bij evenementen zonder SGBO-opschaling is de wijze van monitoring vooral reactie, waarbij binnenkomende informatie wordt geanalyseerd.

De bovengenoemde aspecten zien er verder uitgewerkt als volgt uit:

- aanwezigheid notoire ordeverstoorders;
- groei groep notoire ordeverstoorders;
- aanwezigheid rivaliserende groepen;
- overmatig middelengebruik tijdens de reis naar het evenement;
- incidenten tijdens de reis naar het evenement;
- incidenten in de directe omgeving de gerelateerd zijn aan het evenement;
- een significant grotere toeloop dan verwacht;
- het risico dat het terrein vol is en mensen moeten worden geweigerd;
- beeld dat er niet wordt gehandhaafd;
- inconsequent overheidsoptreden;
- agressieve bejegening door autoriteiten;
- grimmige sfeer;
- groepen mensen die onverwacht vroeg het evenement verlaten;
- (kleine) provocaties richting politie en/of beveiliging;
- negatieve reacties omstanders bij relatief kleine interventies beveiliging of politie;
- meerdere, losstaande kleinere incidenten;
- meerdere gerelateerde incidenten;
- overmatig middelengebruik waaronder de combinatie van alcohol en drugs;
- hoog risico interventies: mensen weigeren om andere redenen, verwijderen persoon, terugkeer verwijderds persoon, aanhouding in groep, staken evenement, ontruimen;
- hoog risicomoment: tegen einde evenement;
- het na afloop blijven hangen van groepen mensen op of rond het evenemententerrein.

Het risico kan verworden tot een dreiging, indien er informatie beschikbaar komt over een eventueel gepland treffen tussen groepen of over een groep die bewust de orde wil verstoren.

11.11 Afsluitend

In deze studie hebben wij een breed beeld geschetst van geweld en ordeverstoringen bij evenementen en grootschalige gebeurtenissen. Op basis van deze beschrijving komen wij tot een genuanceerd beeld over de mate en intensiteit van geweld en ordeverstoringen bij evenementen. Dit beeld is aanleiding tot specifieke aanbevelingen aan alle betrokken organisaties: organisatoren, gemeente, politie, Openbaar Ministerie, Veiligheidshuizen, beveiliging, brandweer en GGGD/GHOR. Cruciaal voor al deze organisaties is permanente en structurele scherpste en alertheid voor, tijdens en na evenementen.

Bijlagen

Bijlage I Staalkaart maatregelen basisniveau en hoogrisico

Wij hebben in de rapportage een totaaloverzicht gegeven van mogelijke maatregelen voor elk van de onderdelen van een systematische aanpak. In deze bijlage hebben wij de maatregelen onderverdeeld in maatregelen die ons inziens passen bij basismaatregelen en maatregelen die relevant kunnen zijn bij een verhoogd risico.

Een groot deel van deze maatregelen is niet specifiek voor het risico van grootschalige ordeverstoringen, maar moet bijdragen aan de algehele safety en security van het evenement. Het onderstaande overzicht geldt als een staalkaart van maatregelen. Op basis van deze staalkaart kan op maat per evenement worden nagegaan welke maatregelen gewenst zijn. Het is een overzicht van maatregelen die in wisselende samenstelling en intensiteit in de praktijk worden getroffen.

Een deel van de maatregelen is vooral aan de orde indien vooraf de inschatting wordt gemaakt dat het evenement of de grootschalige gebeurtenis gepaard gaat met een verhoogd risico. In reactie op een dreiging kunnen aanvullende maatregelen worden getroffen. Dit geldt ook voor evenementen of grootschalige gebeurtenis waarvoor geen verhoogd risico of dreiging geldt. Indien de situatie verandert moeten mogelijk ook de maatregelen wijzigen, voor zover mogelijk op dat moment. Ontwikkelingen kort voor of tijdens een evenement kunnen resulteren in een verhoogd risico voor de resterende duur van het evenement en voor enkele uren na het evenement,

De uiteindelijke keuze en mate van risico-acceptatie is afhankelijk van vele factoren en is een zowel een keuze van de organisator als van het bevoegd gezag. De onderdelen aanpakken achterliggende oorzaken, opleggen sancties en voorkomen herhaling en nasleep zijn niet afhankelijk van de risico-inschatting.

Kenmerken fenomeen

Uit de analyse van het fenomeen komen kenmerken en patronen naar boven die direct relevant zijn voor de aanpak. Deze dienen als vertrekpunten bij het inschatten van benodigde maatregelen:

- De meeste evenementen verlopen zonder ordeverstoringen
- Grootschalige ordeverstoringen komen beperkt voor, maar het is wel een reëel risico
- Dergelijke verstoringen komen vaker voor bij dance events en voetbalgerelateerde evenementen, maar zijn hiertoe niet beperkt
- Het is een dynamisch risico dat afhankelijk is van vele factoren
- De ongeregdheden zijn soms afspraakgestuurd maar vaker massagestuurd
- Afspraakgestuurde ongeregdheden maken veelal onderdeel uit van een slepend conflict tussen rivaliserende groepen, families, etniciteiten
- Ze worden veroorzaakt door verschillende type ordeverstoorders die deels andere aanpak vergen: gelegenhedsordeverstoorders en notoire ordeverstoorders
- Het gaat deels om bekende hoog risicogroepen, waaronder harde kern 'supporters'
- Grootschalige ordeverstoringen kunnen ook ontstaan door groepen bezoekers die niet als hoog risico golden, maar die dooromstandigheden wel de orde verstoren
- Het gaat om terugkerende risicomomenten die deels voorspelbaar zijn, inclusief momenten rond interventies van beveiliging en/of politie
- Excessief middelengebruik kan drempelverlagend werken voor ordeverstoringen
- Er zijn specifieke evenementen met een verhoogd risico, mede afhankelijk van programma, type bezoekers maar ook – secundair – van de locatie/ruimte en het functioneren van de veiligheidsorganisatie
- Bij ongeregdheden richt het geweld in veel gevallen tegen beveiliging, politie en/of hulpverleners. Zij zijn zelden het primaire doelwit, maar worden doelwit na ingrijpen
- Bij afspraakgestuurde ongeregdheden kunnen slag en steekwapens en fysiek geweld worden gebruikt. Vuurwapens worden zelden aangetroffen. Bij massagestuurd rellen kan alles als gelegenhedswapen worden gebruikt.

Achterliggende oorzaken aanpakken

De belangrijkste uitdagingen in het aanpakken van achterliggende oorzaken zijn:

- Aanpakken maatschappelijke problemen;
- Aanpakken problemen notoire ordeverstoorders (multiproblematiek);
- Aanpakken problemen gelegenheidsverstoorders.

Achterliggende oorzaken aanpakken	Bestaande maatregelen
Aanpakken maatschappelijke problemen	- Bredere aanpak geweld en agressie tegen beveiliging, politie en hulpverleners waaronder strafverzwaring
Aanpakken problemen notoire ordeverstoorders (multiproblematiek)	- Specifiek beleid tegen voetbalgeweld, inclusief preventief supportersbeleid - Verdergaande persoonsgerichte aanpak van notoire ordeverstoorders - Maatregelen verbonden aan gerechtelijke uitspraken, gericht op verplichte hulpverlening (bv omgaan met agressie, aanpakken verslavingsproblematiek, opname in een inrichting voor stelselmatige daders) - Ontwikkelen databank notoire ordeverstoorders
Aanpakken problemen gelegenheidsverstoorders	- Gedragsmaatregelen gekoppeld aan voorwaardelijke straf

Risico's en gelegenheid beperken

Dit zijn maatregelen die grotendeels in de voorbereiding getroffen kunnen worden. De uitdagingen zijn als volgt:

- Inzichtelijk hebben van eventuele risico's voor een specifiek evenement
- Risicobeperkende maatregelen treffen in activiteiten
- Risicobeperkende maatregelen treffen in infrastructuur
- Afschrikken potentiële ordeverstoorders
- Maatregelen treffen om gedurende het evenement risico's/dreiging te kunnen monitoren
- Gelegenheid beperken
- maatregelen voorbereiden om te kunnen reageren op (dreigend) groepsgeweld onderweg, nabij evenement en op evenemententerrein

Risico's en gelegenheid beperken	Basismaatregelen	Aanvullend voor verhoogd risico
Inzichtelijk hebben van eventuele risico's voor een specifiek evenement	- Uitvoeren risicoanalyse multidisciplinair (als onderdeel van vergunningverleningstraject) - Uitvoeren dreigingsanalyses door de politie	- Risico's bespreken in bestuur - Bespreken van mogelijke bestuurlijke, strafrechtelijke maatregelen in driehoek
Risicobeperkende maatregelen treffen in activiteiten	- Analyse uitvoeren van programma en relatie tot aantrekkingskracht op ordeverstoorders	- Acts mijden die voor hoger risico zorgen
Risicobeperkende maatregelen treffen in infrastructuur	- Voorkomen bottlenecks in stromen mensen - Vermijden locaties waar hulpdiensten niet of moeilijk kunnen komen - Integrale schouw uitvoeren	
Afschrikken potentiële ordeverstoorders	- Voorafgaand aan evenement bekend maken wat wel en niet toelaatbaar is en welke sancties kunnen volgen	- Aankondigen lik-op-stuk beleid door OM, snelrecht/supersnelrecht - Expliciet communiceren welke straffen/sancties er staan op bepaalde overtredingen. Vooraf aankondigen verkeerscontroles en alcoholcontroles om overmatige drankgebruik tegen te gaan
Maatregelen treffen om gedurende het evenement	- Compartimentering van het terrein om zicht te kunnen houden - Samenbrengen observaties en indrukken politie, beveiliging en	- Toegangscontrole - Kaartverkoop (op naam, niet op naam) - Cameratoezicht: statisch en dynamisch (bijvoorbeeld videoteams)

risico's/dreiging te kunnen monitoren	toezichthouders: opstellen sfeerbeelden	politie) - Inzet spotters (vooral gericht op 'hooligans')
Gelegenheid beperken	<ul style="list-style-type: none"> - Crowd management gericht op het zo soepel mogelijk laten verlopen van - Voorbereiden passend bejegeningprofiel beveiliging, toezichthouders en politie - Maatregelen tegen overmatig middelengebruik: belonen van alcoholvrij blijven, verbieden verkoop alcohol op terrein, spotten harddruggebruik, tegengaan handel in drugs - Sfeermaatregelen gericht op het creëren en behouden van een goede sfeer bij het grote publiek - Voorkomen dat de indruk ontstaat dat regels niet streng worden gehandhaafd en de pakkans klein is 	<ul style="list-style-type: none"> - Maatregelen gericht op het uit de anonimiteit halen van ordeverstoorers - Maatregelen gericht op het voorkomen van de aanwezigheid van wapens - Voorkomen dat de indruk ontstaat dat de ordeverstoorers de politie 'aan kunnen'
Generieke maatregelen voorbereiden om te kunnen reageren op (dreigend) groepsgeweld onderweg, nabij evenement en op evenementen-terrein	<ul style="list-style-type: none"> - Maatregelen om een ontlukend incident tijdig te detecteren - Realiseren voldoende capaciteit beveiliging, toezichthouders en politie om zicht te houden op situatie - Opstellen plannen om incidenten te voorkomen en te beperken: veiligheidsplan organisator, monodisciplinaire plannen hulpverleners en eventueel multidisciplinair plan 	<ul style="list-style-type: none"> - inzet crisisorganisatie voorbereiden - Beschikbaar hebben additionele en gespecialiseerde politiecapaciteit

Dreiging beperken

De belangrijkste uitdagingen voor het beperken van de dreiging zijn:

- Goede kennispositie hebben over ordeverstoorers en relevante ontwikkelingen (zoals rivaliteiten)
- Een dreiging wegnemen
- Informeren bestuur en leiding
- Vooraf voorkomen dat risicovolle personen aanwezig zijn
- Incidenten rond risicovolle personen onderweg voorkomen
- Voorkomen dat risicovolle personen die de omgeving van het terrein bereiken naar binnen kunnen
- Afschrikken ordeverstoorers
- Voorkomen dat een 'leider' een groep om zich heen verzamelt om de orde te verstoren
- Monitoren en analyseren incidenten op patronen
- Voorkomen overmatig middelengebruik door potentiële ordeverstoorers
- Voorkomen dat potentiële ordeverstoorers kunnen beschikken over wapens of materiaal dat als wapen kan worden gebruikt
- Voorbereiden gerichte maatregelen om in te kunnen grijpen bij ordeverstoringen vanuit diegenen die voor een dreiging zorgen

Intelligence en dreiging	Basismaatregelen	Aanvullend voor hoog risico
Goede kennispositie hebben over ordeverstoorers en relevante ontwikkelingen (zoals rivaliteiten)	<ul style="list-style-type: none"> - Regulier werk RID voor groepen die een continu risico vormen - Monitoren nieuwe media - Betrekken van supportersbegeleiding - Contacten in de wijk (zicht op eventuele spanningen) - Contacten met gemeenschappen om zicht te houden op breuklijnen/conflicten - Kennis wijkagent benutten (jeugdgroepen, notoire lokale verstoorers) 	<ul style="list-style-type: none"> - Werken met meerdere meetmomenten / analyses tot aan vastgesteld moment vlak voor evenement - Interregionaal delen van informatie over reisbewegingen hoog risico groepen

	<ul style="list-style-type: none"> - Internationale contacten rond internationale voetbalwedstrijden - Weten welke andere groepen notoire ordeverstoorders soms of regelmatig naar het gebied toekomen - Systematisch volgen lokale vetes, landelijke vetes en internationale vetes - Kennis verwerven over 'vriendschappen/allianties' - Weten welke disputen/ breukvlakken actueel zijn onder en binnen de groepen 	
Een dreiging wegnemen		<ul style="list-style-type: none"> - 'Stuk maken' van potentiële afspraakgestuurde rellen: duidelijk maken dat de dreiging bekend is bij de politie - Aanpassen van het programma door act te wijzigen en daarmee aantrekkingskracht voor verstoorders weg te nemen
Informereren bestuur en leiding	<ul style="list-style-type: none"> - Protocol hanteren voor doorgeven dreigingsinformatie 	<ul style="list-style-type: none"> - Vooroverleg driehoek - Waar nodig aanscherpen beleids- en tolerantiegrenzen
Vooraf voorkomen dat risicovolle personen aanwezig zijn		<ul style="list-style-type: none"> - Strafrechtelijke maatregelen zoals een gebiedsverbod, evenementenverbod en meldplicht - Bestuurlijke maatregelen zoals een omgevingsverbod, of locatieverbod - Werken met kaarten op naam plus identiteitscontrole - Internationale maatregelen: voorkomen dat notoire ordeverstoorders (met name hooligans) afreizen naar wedstrijden in het buitenland (bv dmv meldplicht)
Incidenten rond risicovolle personen onderweg voorkomen	<ul style="list-style-type: none"> - Handhaven afgesproken beleids- en tolerantiegrenzen - Aanhouden van ordeverstoorders - Kennis hebben van specifieke vervoersmiddelen van een specifieke groep 	<ul style="list-style-type: none"> - Observeren/volgen groepen - Informeren van vervoerders - Extra cameratoezicht (dynamisch en statisch) - Extra handelings- en politiecapaciteit op hot spots - Inzet spotters
Voorkomen dat risicovolle personen die de omgeving van het terrein bereiken naar binnen kunnen	<ul style="list-style-type: none"> - Weigeren ordeverstoorders door organisator 	<ul style="list-style-type: none"> - Afgesloten evenemententerrein met toegangscontrole - Spotters inzetten met kennis van de specifieke risicogroep - Maatregelen om detectie van incidenten te bevorderen - Preventieve ID-controle om vast te stellen dat notoire ordeverstoorder inderdaad aanwezig is - Inzet spotters
Afschrikken ordeverstoorders		<ul style="list-style-type: none"> - Zichtbare politieaanwezigheid, in het bijzonder ME of andere gespecialiseerde eenheden
Voorkomen dat een 'leider' een groep om zich heen verzamelt om de orde te verstoren	<ul style="list-style-type: none"> - Uit de anonimiteit halen door aan te spreken, zichtbaar te filmen 	<ul style="list-style-type: none"> - Groepsverbod (zowel gericht tegen leiders als tegen diegenen die willen deelnemen aan de groep)
Monitoren en analyseren	<ul style="list-style-type: none"> - Analyseren incidenten in relatie tot mogelijke patronen/ betrokkenheid 	

incidenten op patronen	<ul style="list-style-type: none"> - zelfde personen - Ervaringen medische post meenemen in sfeerbeeld 	
Voorkomen overmatig middelengebruik door potentiële ordeverstoorders	<ul style="list-style-type: none"> - Weigeren personen onder invloed door beveiliging - Verwijderen personen - Optreden tegen openbare dronkenschap door politie - Tegengaan strafbare feiten rond drugs 	<ul style="list-style-type: none"> - Drooglegging omgeving evenemententerrein - Alcoholverbod in trein
Voorkomen dat potentiële ordeverstoorders kunnen beschikken over wapens of materiaal dat als wapen kan worden gebruikt (inclusief stenen, glas, stoelen)	<ul style="list-style-type: none"> - Toegangscontrole, visiteren, fouilleren - Opruimen gebied om potentiële gelegenheidswapens weg te nemen 	<ul style="list-style-type: none"> - Preventief fouilleren in aangewezen veiligheidsrisicogebied
Vorbereiden gerichte maatregelen om in te kunnen grijpen bij ordeverstoringen vanuit diegenen die voor een dreiging zorgen		<ul style="list-style-type: none"> - Noodverordening of noodbevel voorbereiden en waar nodig uitvoeren - Aanscherpen plannen en scenario's - Voorbereiden bestuurlijk ophouden

Deëscaleren beginnend incident

De belangrijkste uitdagingen voor het deëscaleren van een beginnend incident zijn:

- Maatregelen treffen om een klein incident tijdig te detecteren
- Maatregelen treffen om een klein incident tijdig te deëscaleren
- Nagaan of het een geïsoleerd incident is, of dat er patronen zichtbaar zijn
- Maatregelen om omstanders te beïnvloeden zodat zij niet deelnemen aan ongeregelde heden
- Maatregelen om een ontstane grimmige sfeer positief te beïnvloeden
- Voorkomen dat in reactie op een incident andere potentiële ordeverstoorders afkomen op het incident
- Zorgdragen voor een zo goed mogelijke uitgangspositie voor eventuele justitiële trajecten

Deëscaleren beginnend incident	Basismaatregelen	Aanvullend voor hoog risico
Maatregelen treffen om een klein incident tijdig te detecteren	<ul style="list-style-type: none"> - Voldoende beveiliging verspreid over het terrein 	<ul style="list-style-type: none"> - Camera's en passend cameraplan
Maatregelen treffen om een klein incident tijdig te deëscaleren	<ul style="list-style-type: none"> - Bemiddelen - Kleinschaligheid creëren waarbinnen sfeer wordt bewaakt door personen die dat specifiek tot taak hebben ('campingburgemeesters bijvoorbeeld') 	<ul style="list-style-type: none"> - Personen verwijderen - Aanspreken 'leiders' op mogelijke consequenties voor hele groep
Nagaan of het een geïsoleerd incident is, of dat er patronen zichtbaar zijn	<ul style="list-style-type: none"> - Nagaan of dezelfde personen steeds opnieuw voor incidenten zorgen - Nagaan of er notoire ordeverstoorders betrokken zijn dan wel in de buurt zijn 	
Maatregelen om omstanders te beïnvloeden zodat zij niet deelnemen aan	<ul style="list-style-type: none"> - Positieve sfeer bevorderen - Vooraf communiceren over hoe wordt opgetreden - Aankondigen interventies - Omstanders expliciet adresseren en 	

ongeregeldheden	uitleggen	
Maatregelen om een ontstane grimmige sfeer positief te beïnvloeden	<ul style="list-style-type: none"> - Juiste bejegening beveiliging en politie - Muziekkeuze - Inzet organisator/act/aansprekend persoon 	<ul style="list-style-type: none"> - Aanpassen muziek - Aanpassen belichting
Voorkomen dat in reactie op een incident andere potentiële ordeverstoorders afkomen op het incident		<ul style="list-style-type: none"> - Aangescherpte toegangscontrole - Surveillance in de omgeving - Inzet spotters - Monitoren nieuwe media - Noodverordening/noodbevel voorbereiden en benutten indien nodig
Zorgdragen voor een zo goed mogelijke uitgangs-positie voor eventuele justitiële trajecten	<ul style="list-style-type: none"> - Vastleggen observaties gedrag ordeverstoorders - ordeverstoorders - Adequate verslaglegging in processen verbaal - Vastleggen relevante digitale uitingen (voordat deze worden gewist) 	<ul style="list-style-type: none"> - Inzet camera's specifiek voor spotten en volgen mogelijke ordeverstoorders - Vastleggen namen van gespotte

Grootschalige optreden

De belangrijkste uitdagingen voor grootschalige optreden zijn:

- Zorgdragen voor adequate opschaling incident- of crisismanagement;
- Tijdig realiseren benodigde politieke inzet;
- Zorgdragen voor tijdige en veilige ontruiming;
- Beschikken over tactisch plan voor risicointerventies;
- Voorkomen van een vervolgdreiging op locatie of elders;
- Zorg bieden aan slachtoffers en bezoekers;
- Arrestantenafhandeling adequaat uitvoeren;

Grootschalig optreden	Basismaatregelen	Aanvullend voor hoog risico
Zorgdragen voor adequate opschaling incident- of crisismanagement	<ul style="list-style-type: none"> - Vroegtijdig informatieve opschaling 	<ul style="list-style-type: none"> - Voorbereiden mogelijkheid van opschalen
Tijdig realiseren benodigde politieke inzet	<ul style="list-style-type: none"> - Inschatting maken van benodigde inzet afgestemd op aard en kenmerken evenement 	<ul style="list-style-type: none"> - Vooralarm - Vasthouden ploegen/diensten bij ontstane grimmige sfeer - Werken met gespecialiseerde eenheden - Werken met een piket peloton ME (regionaal in te zetten, ook op uitgaansavonden, bv)
Zorgdragen voor tijdige en veilige ontruiming	<ul style="list-style-type: none"> - Samenwerking met beveiliging - Adequaate ontruimingsplan - Rekening houden met bereikbaarheid en beschikbaarheid vervoer 	<ul style="list-style-type: none"> - Strategisch openen hekken: publiek eruit, maar reischoppers isoleren
Beschikken over een tactisch plan voor risico-interventies	<ul style="list-style-type: none"> - Meerdere scenario's generiek - Samenwerken met beveiliging - Rekening houden met de groep, individuen in die groep en omstanders 	<ul style="list-style-type: none"> - Meerdere scenario's specifiek voor dreiging
Voorkomen van een vervolgdreiging op locatie of elders	<ul style="list-style-type: none"> - Interregionale/landelijke uitwisseling van informatie via RIK/NIK 	<ul style="list-style-type: none"> - Afspraken met vervoerders over route/stops - Informeren relevante regionale politiekorpsen - Bestuurlijk informeren burgemeesters met risico's - Extra politie-inzet op voorspelbare hot spots

Zorg bieden aan slachtoffers en bezoekers	<ul style="list-style-type: none"> - Waar nodig crisisorganisatie opschalen en opvang en verzorging in werking stellen - Hulp verlenen door EHBO, geneeskundige diensten 	<ul style="list-style-type: none"> - Afspraken maken over hoe om te gaan met mogelijke verdachten onder de slachtoffers/opgevangen personen
Arrestantenafhandeling adequaat uitvoeren	<ul style="list-style-type: none"> - Aanhouden van ordeverstoorders - Vroegtijdig informeren/alarmeren 	<ul style="list-style-type: none"> - Bij dreiging arrestantenafhandeling specifiek voorbereiden

Sancties opleggen en herhaling voorkomen

De belangrijkste uitdagingen voor het opleggen van sancties en het voorkomen van herhaling zijn:

- Doorrecherchen
- Sancties opleggen aan relschoppers

Sancties opleggen en herhaling voorkomen	Aangrijpingspunten
Doorrecherchen op openbare orde	<ul style="list-style-type: none"> - Na ordeverstoringen doorrecherchen levert vaak zicht op de echte regisseurs c.q. notoire orde verstoorders ((o.a. op basis van beeldmateriaal en materie-deskundigen) - Doorrecherchen op mogelijke criminele activiteiten rond notoire ordeverstoorders - Instellen TGO - Betrekken deskundigen (zoals voetbaleenheid of wijkagent)
Sancties opleggen aan relschoppers	<ul style="list-style-type: none"> - Civielrechtelijke sancties (bijvoorbeeld vanuit de voetbalclub in wiens naam er is gereld) - Ook kleine vergrijpen opvolgen en sanctie aan koppelen - Gedragsmaatregelen als voorwaarden bij voorwaardelijke straf door rechter: agressietraining, aanpakken onderliggend middelengebruik - Toepassen snelrecht of supersnelrecht - 'Merkbare/voelbare' straf (bv missen wedstrijd, 'weekend arrangement') - Benutten camerabeelden - Zowel individuele rol als rol in groep meenemen in bewijsvoering - Benutten nieuwe media - Toevoegen aan databank notoire ordeverstoorders (wanneer deze er komt) - In alle gevallen het dossier invullen met voldoende aandacht voor beschrijving van feiten over daad en verdachte - Bestuurlijke maatregelen zoals gebiedsverbod

Nasleep

De belangrijkste uitdagingen in de nasleep zijn:

- Leren
- Verantwoording afleggen
- Vergroten mogelijkheden om een volgende keer in te grijpen
- Nazorg voor slachtoffers (inclusief beveiliging, politiemensen en hulpverleners)

Nasleep	Aangrijpingspunten
Leren	<ul style="list-style-type: none"> - Evalueren incidenten mono (in eigen organisatie) - Evalueren in samenspel tussen in ieder geval organisator, beveiliging, gemeente en politie
Verantwoording	<ul style="list-style-type: none"> - Opstellen feitenreconstructie - Scannen volgende evenementen met mogelijk vergelijkbare risico's
Vergroten mogelijkheden om een volgende keer in te grijpen	<ul style="list-style-type: none"> - Dossiervorming - Vastleggen ervaringen met beveiligers en organisator
Nazorg voor slachtoffers (incl. politiemensen)	<ul style="list-style-type: none"> - Voorbereiden grootschalige nazorg - Centrale organisatie van de nazorg

Bijlage II Verkenning bevoegdheid tot tijdelijk verplaatsen¹³⁶

In deze verkenning wordt een nieuwe bevoegdheid tot tijdelijk verplaatsen geïntroduceerd. In deze korte notitie geven wij aan op welke wijze deze bevoegdheid vorm zou kunnen krijgen en vooral ook welke vraagpunten en aandachtspunten daarbij aan de orde zijn. Het gaat hier om een verkenning en niet om een definitief standpunt of oordeel. In dit fenomeenonderzoek hebben wij de behoefte aan een dergelijke bevoegdheid bij bestuur en politie aangetroffen rond de organisatie van evenementen. In deze notitie willen wij de contouren van deze bevoegdheid nader schetsen. Het zal noodzakelijk zijn een en ander nader te onderzoeken, uit te werken en te bediscussiëren.

Veel van de wetenschappelijke en politieke discussies die rond de bevoegdheid bestuurlijk ophouden zijn gevoerd, zijn hier weer van belang.¹³⁷ In het onderzoek Bestuur, recht en veiligheid werd geconcludeerd dat bestuurlijk ophouden voor bestuur en politie te veel voorbereidingstijd betekende en als te complex werd ervaren waardoor het zelden wordt gebruikt.¹³⁸ Er blijft echter in de praktijk wel behoefte aan een variant waarin niet wordt opgehouden maar alleen verplaatst.

Nieuwe bevoegdheid

In het fenomeenonderzoek kwam naar voren dat in specifieke situaties een behoefte onder burgemeesters en politie bestaat om een groep die van plan is ordeverstoringen te plegen bij een evenement tijdelijk te verplaatsen naar een andere plaats dan de plaats van het specifieke evenement. De potentiële ordeverstoorders worden bij het gebruik van deze bevoegdheid alleen verplaatst; zij worden niet opgehouden op de plaats waar ze naar toe worden gebracht. In het laatste geval zou er sprake zijn van bestuurlijk ophouden. De potentiële ordeverstoorders moeten tijdelijk weggehouden worden van het evenement. Wel moeten de potentiële ordeverstoorders opgehouden of vastgehouden worden op het moment dat ze vervoerd worden naar de andere plaats. De potentiële ordeverstoorders moeten bijvoorbeeld met behulp van een bus naar een andere locatie worden vervoerd.

Verskillende ervaren politiecommandanten hebben aangegeven dat een dergelijke bevoegdheid daadwerkelijk meerwaarde kan hebben bij het voorkomen en bestrijden van grootschalige ordeverstoringen bij evenementen. Het gaat hier om groepen die nog geen voorbereidingshandelingen hebben gepleegd of dat er anderszins concrete uitingen of verdenkingen zijn ten aanzien van deze groep. Wel doet het zich meerdere malen voor dat er (harde) informatie is over deze groep en hun plannen om te komen tot ordeverstoringen rond een specifiek evenement. Betrokkenen hadden op dat moment geen adequate bevoegdheid om te voorkomen dat de potentiële ordeverstoorders hun activiteiten zouden gaan ontplooiën.

De vraag was of hier een specifieke nieuwe bevoegdheid zinvol voor zou kunnen zijn. Bestaande bevoegdheden voorzien hier onvoldoende in. Er is namelijk pas korte tijd voor het evenement informatie beschikbaar dat een bepaalde groep ordeverstoringen wil plegen. Aangezien nog geen sprake is van (voorbereiding van) strafbare feiten kunnen strafrechtelijke bevoegdheden niet ingezet worden. Een gebiedverbod is niet goed mogelijk vanwege het feit dat de informatie pas kort voor het evenement beschikbaar is. Tevens is bestuurlijk ophouden niet goed mogelijk omdat dit een te lange voorbereidingstijd heeft. Noodbevelen en noodverordeningen kunnen niet voor elk evenement worden ingezet; zij kunnen echter wel in acute situaties hier een oplossing bieden. Er zijn geen concrete voorbereidingshandelingen zodat het nieuwe artikel 141a ook niet van toepassing kan zijn. De bevoegdheid tot tijdelijk verplaatsen kan gepositioneerd worden in situaties dat sprake is van een acute situatie maar het noodrecht nog niet van toepassing is.

¹³⁶ Ten behoeve van deze bijlage heeft (per mail) discussie plaatsgevonden met de heren Brainich, Rogier en Schilder. De inzichten uit deze discussie zijn in deze bijlage verwerkt. Het resultaat geeft alleen de mening van de auteurs van dit rapport weer en niet per definitie van de geconsulteerde experts.

¹³⁷ Zie bijvoorbeeld De Jong, in Muller en De Roos, 2006, pp. 143 ev.

¹³⁸ Muller, Rogier, Kummeling, e.a., 2008, p. 257.

Bevoegdheid tot tijdelijk verplaatsen

Het voorstel is te komen tot een bevoegdheid tot tijdelijk verplaatsen. Deze bevoegdheid zou de mogelijkheid bieden om een groep waarover harde informatie beschikbaar is dat zij van plan zijn ordeverstoringen te plegen te verplaatsen van de plaats waar een evenement wordt gehouden naar een andere plaats. Het moet gaan om harde informatie op grond waarvan een ernstige vrees voor het ontstaan van oproerige beweging of andere ernstige wanordelijkheden (vergelijk artikel 175 Gemeentewet) kan worden onderbouwd. Deze vrees moet kunnen worden onderbouwd met bijvoorbeeld (harde) RID-informatie, het bekend worden van plannen, het al onderweg zijn naar het evenement, het zichtbaar bij zich dragen van voorwerpen die bedoeld zijn voor ernstige ongeregeldeheden en andere criteria. Het gaat om een situatie dat ordeverstoringen dreigen en zich nog niet hebben gematerialiseerd.

De groep wordt met behulp van vervoermiddelen door de politie naar een andere plaats gebracht en daar weer vrijgelaten. Deze methode stond in het verleden wel bekend als de methode Koppenjan II of de methode Doosje.¹³⁹ Cruciaal hier is dat groep niet wordt opgehouden of vastgehouden op de plaats waar zij heen worden gebracht maar daar weer wordt losgelaten. Het zowel verplaatsen als vasthouden is eerder bekend geworden onder de termen Koppenjan I, Koninginnedag Breda en Eurotop. Hiervoor is uiteindelijk de bevoegdheid tot bestuurlijk ophouden gecreëerd. In de hier voorgestelde bevoegdheid gaat het alleen om verplaatsen.

Belangrijk is dat de potentiële ordeverstoorders niet terugkeren naar de plaats waar het evenement wordt gehouden. Feitelijk en formeel komt dat neer op een gebiedsverbod. Dit gebiedsverbod kan hen worden verstrekt bij binnenkomst in of vertrek uit de bus. Het niet opvolgen van het gebiedsverbod is op zichzelf weer strafbaar en biedt daarmee mogelijkheden tot strafrechtelijke handhaving op de plaats waarheen de potentiële ordeverstoorders worden heen gebracht.

Burgemeester

De bevoegdheid tot tijdelijk verplaatsen kan aan de burgemeester worden toegekend vanwege het acute karakter (vergelijk artikel 154a Gemeentewet). Deze bevoegdheid zou slechts in heel acute gevallen gemandateerd moeten kunnen worden. Indien de ordeverstoringen meer voorzienbaar zijn zouden andere bevoegdheden ingezet kunnen worden. Het gaat hier niet om een bevoegdheid die rechtstreeks aan de politie wordt toegekend maar expliciet een bevoegdheid die aan de burgemeester als bevoegd gezag wordt toegekend. Het zou daarbij wel moeten gaan om vrees voor grootschalige ordeverstoringen conform de formuleringen in de Gemeentewet. De beschikbare informatie zou daar op moeten wijzen. Dit moet ook eventueel later in een beroepsprocedure kunnen worden aangetoond. De bevoegdheid biedt de formele mogelijkheid tot gedwongen vervoer van een groep bij de vrees van grootschalige ordeverstoringen.

Beroep en rechtsbescherming

Het besluit van de burgemeester tot tijdelijk verplaatsen is een besluit tot feitelijk handelen. Formeel dient er een beschikking van de burgemeester te komen zodat bestuursrechtelijk beroep mogelijk is. Het besluit van de burgemeester is daarmee een besluit waar beroep achteraf tegen mogelijk is. Verder kan deels aangesloten worden bij de rechtsbeschermingsmaatregelen die ook bij bestuurlijk ophouden van belang zijn zoals bijvoorbeeld het zo spoedig mogelijk op schrift stellen van de beslissing, het schriftelijk aangeven op grond van welke informatie tot de beslissing tot tijdelijk verplaatsen is gekomen en het niet te lang laten duren van de tijdelijke verplaatsing. Nader bezien dient te worden of het noodzakelijk is aanvullende rechtsbeschermingsmaatregelen te treffen. Dit is mede afhankelijk van de hieronder besproken vraag of er sprake is van vrijheidsbeperking of van vrijheidsbeneming.

Operationele aspecten

Operationeel zou de bevoegdheid tot tijdelijk verplaatsen er als volgt uit kunnen zien. De politie verkrijgt informatie dat een groep voornemens is om grootschalige ordeverstoringen te plegen bij een evenement. Deze groep wordt geïdentificeerd voor of op het evenement. De groep wordt door de politie middels bussen of andere vervoersmiddelen verplaatst naar een andere locatie. Tijdens

¹³⁹ De Jong, 2000, p, 181.

het vervoer dragen politiemensen er zorg voor dat in de vervoermiddelen geen ordeverstoringen of vernielingen plaats vinden. Op de andere locatie wordt de groep weer uit het vervoermiddel gelaten; de locatie dient hier dus wel toe geschikt te zijn. Politie draagt op deze locatie zorg voor voldoende aanwezigheid van politie zodat daar geen ordeverstoringen plaatsvinden. De aanwezige politie moet in staat zijn om te voorkomen dat zich daar ordeverstoringen voordoen. De andere locatie bevindt zich in de eigen gemeente of in een andere gemeente maar alleen dan in overeenstemming met de betrokken burgemeester. De afstand en duur van het tijdelijk verplaatsen moet beperkt zijn en in verhouding staan tot het effectief verwijderen van het evenement. Er mag geen sprake zijn van een verkapte straf of ophouding.¹⁴⁰

Deze bevoegdheid tot tijdelijk verplaatsen biedt de mogelijkheid een groep potentiële ordeverstoorders bij een evenement weg te houden. Bij de toepassing van deze bevoegdheid wordt nu gedacht aan relatief kleine groepen van ongeveer 25 tot 50 personen. Het identificeren van de groep en de individuen binnen de groep is een moeilijk operationeel probleem. Bij de Voetbalwet blijkt nu al dat de inhoud van de "dossiers" waaruit moet blijken dat het gaat om: *een persoon die herhaaldelijk individueel of groepsgewijs de openbare orde heeft verstoord of bij groepsgewijze verstooring van de openbare orde een leidende rol heeft gespeeld*, en bij het opleggen van het bevel: *bij ernstige vrees voor verdere verstooring van de openbare orde* de nodige problemen opleveren. Mogelijk moeten de toepassings-voorwaarden ruimer zijn dan in de Voetbalwet op de wijze zoals deze nu in artikel 154a lid 2 Gemeentewet (bestuurlijk ophouden) zijn geformuleerd bijvoorbeeld.

Vrijheidsbeperking en vrijheidsbeneming

Tijdelijk verplaatsen kan worden vormgegeven als een eigen zelfstandige bevoegdheid van de burgemeester of als vorm van handhaving na een noodbevel. Over dit laatste wordt nader ingegaan in de volgende paragraaf. Er dient duidelijkheid te bestaan in hoeverre hier sprake is van vrijheidsbeperking of van vrijheidsbeneming. Het is noodzakelijk te bezien of en in hoeverre een dergelijke bevoegdheid past in de systematiek van grondrechtenbescherming in het EVRM. Cruciaal daarbij is de vraag of hier sprake is van vrijheidsbeperking of van vrijheidsbeneming. In geval van vrijheidsbeneming zijn de artikelen 15 van de Grondwet en artikel 5 EVRM van toepassing. Hiervoor is een wet in formele zin nodig. "Minder vergaande maatregelen die de bewegingsvrijheid aantasten zijn een vorm van vrijheidsbeperking en vallen onder artikel 2 VP EVRM, een bepaling met een aanmerkelijk ruimere beperkingclausule. Waar precies de grens ligt tussen vrijheidsbeneming en vrijheidsbeperking is moeilijk te zeggen."¹⁴¹ Voor vrijheidsbeperking volstaat lagere regelgeving.

Er is discussie in de literatuur of het verplaatsen of wegvoeren aangemerkt kan worden als vrijheidsbeperking of als vrijheidsbeneming. Er zijn standpunten voor beide vormen.¹⁴² Sommigen stellen dat het hier gaat om een verdergaande maatregel dan alleen een gebiedontzegging en er daarom gesproken moet worden van vrijheidsontneming. Anderen stellen dat de tijd gedurende welke de personen vervoerd (en dus vastgehouden) wordt van belang is voor het beantwoorden van de vraag of er sprake is van vrijheidsbeneming of vrijheidsbeperking. Niet altijd wordt een helder onderscheid gemaakt tussen verplaatsen en ophouden. Veelal wordt de methode Koppenjan als vrijheidsbeneming opgevat maar daarbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen Koppenjan I (verplaatsen en ophouden) en Koppenjan II (alleen verplaatsen).¹⁴³ Het kabinet geeft in de MvT bij het wetsvoorstel bestuurlijk ophouden de volgende interpretatie:

"Tenslotte ligt er de vraag of het oppakken van groepen personen, gevolgd door een vervoer naar een bepaalde plek om hen daar vervolgens weer te laten gaan eveneens als vrijheidsontneming is te kenmerken. Een dergelijke ruime interpretatie van het begrip «vrijheidsontneming» ligt in de lijn van het standpunt van voormalige bewindspersonen. Door hen werden, onder meer bij de voorbereiding van de grondwetsherziening van 1983, «Koppejan-achtige methoden» als vrijheidsontneming gekwalificeerd. Ook in de jurisprudentie van het EHRM zien we dat bij vervoer van personen sprake kan zijn van vrijheidsontneming. Zo oordeelde het Hof dat het geboeid vervoeren van een

¹⁴⁰ Vergelijk Bakker 1967.

¹⁴¹ De Jong, 2000, p. 262.

¹⁴² Zie De Jong 2000, pp. 182-186; Van der Meulen 1993, p. 88.

¹⁴³ Zie meer uitgebreid De Jong, 2000, p. 85 ev.

«totaalweigeraar» gedurende twee uur vrijheidsontneming betrof. Daarnaast is door de Hoge Raad het opsluiten van een persoon in een auto en het vervolgens gedurende enkele minuten maken van een autorit als wederrechtelijke vrijheidsberoving in de zin van artikel 282 van het Wetboek van Strafrecht gekwalificeerd. Ook al zijn de situaties waarover het EHRM en de Hoge Raad hadden te oordelen wat anders dan het bestuurlijk ophouden in een vervoersmiddel, het neemt niet weg dat er een zekere parallel kan worden getrokken. Over de vraag of verplicht vervoer van ordeverstoorers, bijvoorbeeld met het doel hen buiten de stad vrij te laten, vrijheidsontneming is, is de literatuur overigens verdeeld³.

Gelet op het voorgaande, beschouw ik verplicht vervoer van personen om juridische risico's op dit punt te vermijden, eveneens als vrijheidsontneming. Dit laat onverlet dat de Straatsburgse of Nederlandse rechter mogelijk tot het oordeel komt dat er in een concreet geval onder bepaalde omstandigheden bij verplicht vervoer sprake is van vrijheidsbeperking in plaats van vrijheidsontneming. Hiervoor zal eerder aanleiding bestaan indien het vervoer plaats vindt naar een plaats waar de betrokken personen toch al heen wilden, hetgeen bijvoorbeeld het geval is bij verplicht vervoer van voetbalsupporters naar het stadion." (Kamerstukken 1998/1999, 26735, nr.3)

Bij tijdelijk verplaatsen zijn zeker elementen van vrijheidsbeneming aan de orde zoals het met dwang in de een bus vervoeren en ophouden. De totaliteit kan echter mogelijk ook als vrijheidsbeperking opgevat worden als het hier gaat om een korte tijdsduur. De discussie die bij de introductie van bestuurlijk ophouden hiervoor is gevoerd is ook hier van belang. Bij het antwoord op de vraag of er sprake is van vrijheidsbeneming of vrijheidsbeperking dient gelet te worden op de aard, de duur, de gevolgen en de uitvoeringswijze van de bevoegdheid. Voor dit moment is het voldoende te constateren dat tijdelijk verplaatsen zowel opgevat kan worden als vrijheidsbeneming en als vrijheidsbeperking.

Noodbevel

Het bovenstaande gaat uit van een eigenstandige wettelijke bevoegdheid van de burgemeester middels een wet in formele zin. Om dit te realiseren is een aparte wettelijke basis noodzakelijk. Een andere mogelijkheid zou mogelijk zijn om te komen tot een gebiedsverbod op basis van de noodbevelsbevoegdheid. Het tijdelijk verplaatsen kan dan plaatsvinden in het kader van de bestuursrechtelijke handhaving van het gebiedsverbod. Een gebiedsverbod kan op artikel 175 Gemeentewet worden gebaseerd. Veel gemeenten hebben dat inmiddels opgenomen in de APV zodat een apart noodbevel niet meer nodig is. Op deze manier wordt de bevoegdheid voor het tijdelijk verplaatsen ingekaderd binnen het reguliere noodrecht. Het is de vraag of hiermee voldoende recht wordt gedaan aan de spanning tussen vrijheidsbeneming en vrijheidsbeperking die zich hoe dan ook voordoet bij het gebruik van een de bevoegdheid tot tijdelijk verplaatsen.

Nadere studie

Het zal noodzakelijk zijn nadere studie te verrichten naar de juridische en operationele mogelijkheden en beperkingen van een dergelijke bevoegdheid tot tijdelijk verplaatsen. In deze nadere studie zouden de volgende thema's nader verkend moeten worden:

- vrijheidsbeperking en/of vrijheidsbeneming;
- grondwettelijk en EVRM randvoorwaarden;
- operationele mogelijkheden en beperkingen;
- bevoegdheid van de burgemeester;
- eigen bevoegdheid of onderdeel noodrecht;
- mogelijkheden rechtsbescherming.

Bijlage III Vragenlijst bezoekersenquête

Internetpoll - Wat vind jij van rellen?

Bedankt dat je de tijd wilt nemen om je mening te geven over rellen. Rellen zijn grote ordeverstoringen die door een groep relschoppers worden gepleegd en waar de politie bij moet optreden.

1. Wat voor soort feesten of evenementen heb je het afgelopen jaar bezocht?

Meerdere antwoorden mogelijk

- festivals (bv. Pinkpop, Lowlands)
- dance-feesten (bv. hardcore, house, trance, techno)
- andere muziekevenementen (bv. Megapiratenfestijn),
- sportevenementen (bv. voetbal, motorcross, TT in Assen)
- stadsevenementen (bv. vierdaagse, Leids ontzet)

2. Hoe vaak bezoek jij grote feesten of evenementen?

- 1 keer per jaar
- 2-5 keer per jaar
- 5-7 keer per jaar
- 8-10 keer per jaar
- 10 keer of vaker per jaar

3. Bezoek je betaalde of gratis evenementen?

- alleen gratis evenementen
- alleen betaalde evenementen
- zowel gratis als betaalde evenementen

4. Heb je ooit rellen meegemaakt tijdens een feest of evenement?

- nee, nooit
- ja, soms
- ja, regelmatig

5. Wat vind je van rellen tijdens feesten of evenementen?

- fout, het verpest het feest en de sfeer
- het maakt me niets uit
- leuk, het is spannend

6. Wat is volgens jou de reden voor relschoppers om te rellen?

Meerdere antwoorden mogelijk

- om bewust het feest te verpesten
- voor de kick en/of de lol
- om andere feestgangers op te fokken
- om de politie op te fokken
- anders, namelijk _____

7. Wat drijft relschoppers volgens jou?

Meerdere antwoorden mogelijk

- alcohol en/of drugs
- agressie en woede
- psychische problemen
- groepsdruk
- verveling
- anders, namelijk

8. Ben je ooit slachtoffer geworden van geweld door relschoppers tijdens een feest of evenement?

- nee
- ja

9. Heb je ooit zelf meegedaan met rellen tijdens een feest of evenement?

- nee, nooit
- ja, wel eens
- ja, regelmatig

<<Vervolgvragen vanaf vraag 9: antwoord 'nee'>>

10. Ken je anderen die mee hebben gedaan met rellen tijdens feesten of evenementen?

- nee
- ja

11. Kun je je voorstellen dat je zelf mee zou doen met rellen?

- nee
- ja, want _____

12. Wat vind je van het optreden van de politie bij rellen?

Meerdere antwoorden mogelijk

- het politieoptreden is prima
- de politie treedt te hard op tegen relschoppers
- de politie treedt te soft op tegen relschoppers
- de politie lokt de rellen zelf uit
- anders, namelijk : _____

13. Wat is volgens jou een goede oplossing om rellen tijdens evenementen te voorkomen?

Meerdere antwoorden mogelijk

- minder aanwezigheid van zichtbare politie tijdens feesten/evenementen
- meer aanwezigheid van zichtbare politie tijdens feesten/evenementen
- meer aanwezigheid van politie in burger tijdens feesten/evenementen
- cameratoezicht op locatie uitbreiden
- beter fouilleren bij de ingang
- feest- en evenementverboden voor bekende relschoppers
- hogere straffen voor relschoppers
- anders, namelijk : _____

14. Wat zou je zelf kunnen of willen doen om je eigen veiligheid en die van anderen te vergroten als er rellen uitbreken op een evenement?

Meerdere antwoorden mogelijk

- direct vertrekken
- de organisatie van het evenement waarschuwen
- de politie waarschuwen/bellen
- vrienden op het evenement waarschuwen
- alleen of samen met anderen proberen om de boel te sussen
- alleen of samen met anderen actief ingrijpen
- de rellen filmen of foto's maken
- het signalement van de relschoppers onthouden
- anders, namelijk : _____

15. Ben je een man of vrouw?

- man
- vrouw

16. Tot welke leeftijdscategorie behoor je

- 15 jaar of jonger
- 16-18 jaar
- 18-21jaar
- 21-25 jaar
- 25-30 jaar
- 30-35 jaar
- 35-40 jaar
- 40 jaar of ouder

17. Heb je een of meer van de volgende problemen?

- financiële problemen
- problemen met alcohol en/of drugs
- problemen op het werk of op school
- problemen in de relatie of thuis
- psychische problemen

18. Voor de verloting hebben we je e-mailadres nodig, wil je deze hier invullen?

<<Vervolgvragen vanaf vraag 9: antwoord 'ja, soms' en 'ja, regelmatig'>>

De volgende vragen hebben betrekking op de laatste rel waarbij je zelf betrokken was.

10. Hoe groot was de groep relschoppers waar je de laatste keer bij hoorde?

- minder dan 10
- 10 tot 20
- 20-40
- meer dan 40

11. Was er vooraf al gepland om 'los te gaan'?

- Ja
- nee
- weet ik niet

12. Wat was voor jou de reden om mee te rellen?

Meerdere antwoorden mogelijk

- voor de lol en/of voor de kick
- omdat iedereen meedeed
- ik was onder invloed van drank en/of drugs
- anders, namelijk _____

13. Ben je van plan een volgende keer weer mee te rellen?

- ja
- nee
- weet ik niet

14. Wat vind je van het optreden van de politie bij rellen?

Meerdere antwoorden mogelijk

- het politieoptreden is prima
- de politie treedt te hard op tegen relschoppers
- de politie treedt te soft op tegen relschoppers
- de politie lokt de rellen zelf uit
- anders, namelijk : _____

15. Wat is volgens jou een goede oplossing om rellen tijdens evenementen te voorkomen?

Meerdere antwoorden mogelijk

- minder aanwezigheid van zichtbare politie tijdens feesten/evenementen
- meer aanwezigheid van zichtbare politie tijdens feesten/evenementen
- meer aanwezigheid van politie in burger tijdens feesten/evenementen
- cameratoezicht op locatie uitbreiden
- beter fouilleren bij de ingang
- feest- en evenementverboden voor bekende relschoppers
- hogere straffen voor relschoppers
- anders, namelijk : _____

16. Ben je een man of vrouw?

- man
- vrouw

17. Tot welke leeftijdscategorie behoort je

- 15 jaar of jonger
- 16-18 jaar
- 18-21jaar
- 21-25 jaar
- 25-30 jaar
- 30-35 jaar
- 35-40 jaar
- 40 jaar of ouder

18. Heb je een of meer van de volgende problemen?

- financiële problemen
- problemen met alcohol en/of drugs
- problemen op het werk of op school
- problemen in de relatie of thuis
- psychische problemen

19. Zouden wij je mogen benaderen om nog een paar aanvullende vragen te stellen over het onderwerp?

- nee
- ja

Bijlage IV Interviewprotocol

Toelichting onderzoek

Het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement doet samen met Bureau Beke onderzoek naar het volgende fenomeen: *(de dreiging van) groepsgeweld tegen de politie of anderen tijdens evenementen en/of grootschalige gebeurtenissen, al dan niet veroorzaakt door notoire ordeverstoorers (zoals (jonge) hooligans) al dan niet onder invloed van drank en/of drugs.* De politieacademie voert een internationale vergelijking uit waarvan de resultaten worden verwerkt in de eindrapportage van het fenomeenonderzoek. Dit onderzoek wordt uitgevoerd in opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de burgemeester van Rotterdam. Het onderzoek wordt begeleid door een begeleidingscommissie onder voorzitterschap van mw. Mr. N.A. Kalsbeek.

Uitgangspunten informatiegebruik en vertrouwelijkheid

Voor het onderzoek gelden de volgende uitgangspunten:

- De deelonderzoeken naar evenementen en in specifieke regio's zijn geen deelevaluaties van die evenementen of van het beleid. De verdieping op evenement en/of regio is bedoeld als input voor het overkoepelende onderzoek. De eindrapportage bevat geen beoordeling van regionale aanpak, beleid en/of van specifieke evenementen
- In de eindrapportage rapporteren de onderzoekers per thema. Informatie over regio's of evenementen wordt primair geanonimiseerd verwerkt in deze thema's.
- Specifieke informatie over een evenement of regio kan als voorbeeld worden gebruikt in de tekst. Deze feitelijke informatie wordt vooraf bij de desbetreffende regio/respondent voorgelegd voor een check op de feiten.
- Vertrouwelijke informatie over operationele maatregelen (zoals specifieke politie-tactieken) wordt zodanig opgeschreven dat de exacte werkwijze niet bekend raakt bij kwaadwillenden.
- In de rapportages wordt de informatie van respondenten geanonimiseerd verwerkt. Daar waar quotes worden gebruikt wordt niet aangegeven van wie deze quote afkomstig is. De quote is niet herleidbaar tot een persoon.
- Van de interviews worden geen interviewverslagen gemaakt. De informatie uit de interviews wordt direct verwerkt in interne werkdocumenten.
- Een conceptrapportage wordt voorgelegd aan de opdrachtgevers en aan de begeleidingscommissie.
- Alle verkregen informatie – mondeling en schriftelijk – wordt vertrouwelijk behandeld.

Informatie over subjecten

- COT en Beke hebben toestemming van het College van PG's voor de inzage in en verwerking van informatie over verdachten en daders uit politiestructuren. Deze informatie wordt uitsluitend geanonimiseerd gebruikt in de rapportage.
- Met iedere regio worden afspraken gemaakt over de wijze waarop informatie over subjecten kan worden verkregen. Deze informatie wordt vertrouwelijk behandeld. De informatie wordt uitsluitend bewaard in een kluis. De informatie wordt na afronding van het onderzoek vernietigd.
- Desgewenst overleggen de onderzoekers een kopie van de toestemmingsbrief van het College van PG's aan de desbetreffende politiekorpsen.

Bijlage V Bronnenlijst

- Abel, E.L. (1987). Drugs and homicide in Erie County, New York. *Substance Use & Misuse*, 22(2): 195-200.
- Abraham, M.D., Kaal, H.L. & Cohen, P.D.A. (2002). *Licit and illicit drug use in the Netherlands 2001*. Amsterdam: CEDRO/Mets en Schilt.
- Adang, O.M.J. (1988). Voetbalvandalisme geobserveerd. *Tijdschrift voor Criminologie*, 4, 302-312.
- Adang, O.M.J. (1991). Gedrag van mensen tijdens rellen. In P.B. Defares & J.D. van der Ploeg (Eds.), *Agressie*. Assen: Van Gorcum.
- Adang, O.M.J. (1998). *Hooligans, autonomen, agenten. Geweld en politie-optreden in relsituaties*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Adang, O.M.J. & E. Brown (2008) Policing football in Europe. Experience from peer review evaluation teams. *Politeiaacademie*, Apeldoorn.
- Adang, O. (red.), (2009), *Boven de pet? Een onderzoek naar grootschalige ordehandhaving in Nederland*. Den Haag: Reed Business. Politiekunde nr. 28.
- Adang, O., (2010). Initiation and Escalation of Collective Violence: A Comparative Observational Study of Protest and Football events. In T. Madensen & J. Knutsson, eds. (2010) *Preventing Crowd Violence*, Criminal Justice Press, Monsey, NY.
- Adang, O., Quint, H., Wal, R. van der, (2010). Zijn wij anders? Waarom Nederland geen grootschalige etnische rellen heeft, *Politieacademie*, Lectoraat Openbare Orde & Gevaarbeheersing.
- Amsterdam, J.G.C. van, Opperhuizen, A., Koeter, M.W.J. & van Aerts, L.A.G.J.M. (2009). *Ranking van drugs: Een vergelijking van de schadelijkheid van drugs*. RIVM: Bilthoven.
- Anderson, Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen (2008). *Binge Drinking and Europe*. Hamm: DHS.
- Anderson, P., D. Chisholm, D. en D. Fuhr. (2009). Effectiveness and cost-effectiveness of policies and programmes to reduce the harm caused by alcohol. *Lancet*, (2009), 373(9682):2234–2246.
- Babor, T. F., Caetano, R., Casswell, S., Edwards, G., Giesbrecht, N., Graham, K., et al. (2003). *Alcohol: No Ordinary Commodity. Research and Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Bakker, I., L. Drost en W. Roeteveld (2010). *Wat hebben geweldplegers gemeen? Een typologie van plegers van geweld tegen de publieke taak van publiek geweld*. Verwey-Jonker Instituut.
- Beke, B.M.W.A., Haan, W.J.M. de, Terlouw, G.J. (2001), *Geweld verteld*, WODC/ Beke.
- Berlonghi, E. B. (1993), Understanding and Planning for Different Spectator Crowds, in Engineering for Crowd Safety, R.A. Smith & J.F. Dickie (red.), Elsevier Science Publishers B.V.
- Bervoets, E., Oorschot, W. van, Esman, C. & A. Adang (2008), *De 'Oranjethuissituatie': non-issue of onderschat? Een onderzoek naar openbare orde aspecten van de oranjepassie bij de thuisblijvers*, *Politieacademie*.

- Beunders, H.J.G. en Muller, E.R. (2005). *Politie en media. Feiten, fictie en imagopolitiek*, Commissie Politie & Wetenschap.
- Bieleman, B., Maarsingh, H. & Meijer, G. (1998). *Aangeschoten Wild: Onderzoek naar Jongeren, Alcohol, Drugs en Agressie tijdens het Uitgaan*. Groningen: Stichting IntraVal.
- BMA Science and Education department & the Board of Science (2008). *Alcohol misuse: tackling the UK epidemic*. British Medical Association.
- Bogaerts, S., Spapens, A., e.a. *De bal of de man? Profielen van verdachten van voetbalgerelateerde geweldscriminaliteit*, Tilburg, IVA, 2003.
- Bogt, T. ter, Engels, R.C.M.E. (2005). Partying hard. Party style, motives for and effects of MDMA use at rave parties. *Substance Use & Misuse*, 40: 1479-1502.
- Bol, M.W. en C.J. van Netburg (1997), *Voetbalvandalen/voetbalcriminelen*, Den Haag, Ministerie van Justitie, WODC, Onderzoeksnotities, nr. 1997/1.
- Boles, S.M. & Miotto, K. (2003). Substance abuse and violence: A review of the literature. *Aggression and violent behavior*, 8, 155-174.
- Booth et al. (2008). *Independent review of the effects of alcohol pricing and promotion*. UK: University of Sheffield.
- Bradford, J.M.W. (2008). Violence and Mental Disorders. *The Canadian Journal of Psychiatry*, 53(10): 635-636.
- Broekhuizen, J., F.M.H.M. Driessen (2006) *Van je Vrienden moet je het hebben. Structurele en culturele determinanten van de jeugdcriminaliteit*. Utrecht: Bureau Driessen.
- Brouwer, J. (2010) 'De voetbalwet is niet streng genoeg en zal het geweld niet beteugelen' <http://www.rug.nl/rechten/nieuws/facultair/opiniejanbrouwer>.
- Brouwers, R. (2007). *Impulsief Gewelddadig Gedrag*. Nijmegen: WLP.
- Bruinsma, M., Balogh, L., Muijnck, J. de (2008), *Geweld onder invloed. Evaluatie van een nieuwe werkwijze van de politie gericht op versterking van de informatiepositie ten aanzien van alcohol- en drugsgebruik door geweldplegers*, Tilburg, IVA.
- Brug, H. van den (1986). *Voetbalvandalisme: een speurtocht naar verklarende factoren*. Haarlem: De Vrieseborch.
- Budd, T. (2003). Alcohol-related assault: findings from the British Crime Survey. London: Home Office (Home Office online report 35/03).
- Bureau Driessen (2008) *Geweld in Nederland*, Bureau Driessen.
- Bushman, B.J. & Cooper, H.M. (1990). Effects of alcohol on human aggression: an integrative research review. *Psychological bulletin*, 107, 341-354.
- Calafat, A., Juan, M. & Duch, M.A. (2009). Preventive Interventions in nightlife: a review. *Adicciones* 2009; 21(4): 387-413.
- Calster, P. van, Leun, J. van der & Hasselt, N. van (2009). The Netherlands. In: Hadfield, P. (Editor). *Nightlife and Crime. Social Order and Governance in International Perspective*. Oxford: Oxford University Press.

- Challenger, R., C.W. Clegg & M.A. Robinson (2009) Understanding crowd behaviours: supporting evidence. The Cabinet Office Emergency Planning College, York.
- Chambers, D.R. (1990). Determination of the causes of fires and explosions by the analysis of biological material. *Forensic Science International*, 46: 47-50.
- Chermack, S. & Giancola, P. (1997). The relationship between alcohol and aggression: an integrated biopsychosocial approach. *Clinical psychology review*, 6, 621-649.
- Clarke, R.V. (1995). Situational crime prevention. In M. Tonry & D. Farrington (Eds.), *Building a safer society: strategic approaches to crime prevention*. Chicago: University of Chicago Press.
- Cook, M., Young, A., Taylor, D., & Bedford, A. P. (1998). Personality correlates of alcohol consumption. *Personality and Individual Differences*, 24(5), 641-647.
- Cooper, M. L., Agocha, V. B., & Sheldon, M. S. (2000). A motivational perspective on risky behaviors: The role of personality and affect regulatory processes. *Journal of Personality*, 68(6), 1058-1088.
- COT (1998), *Incident en ongeregeldheden Amsterdam West, 23 april 1998*, Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Cornelissens, A. & Ferwerda, H. (2010). *Inburgering in de opsporing*. Arnhem: Bureau Beke.
- Denison, M.E., A. Paredes & J.B. Booth (1997). Alcohol and cocaine interactions and aggressive behaviors. *Recent Developments in Alcoholism*, 13: 283-303.
- Driessen, F.M.H.M. & Middelhoven, L.K. (2002) Geweld tegen werknemers in de semi-openbare ruimte. *Tijdschrift voor Veiligheid & Veiligheidszorg*, 1/2: 38-47.
- Driessen, F.M.H.M., Ester, T.J. & Spel, L. (2008) *Geweld in Nederland; een verkenning van de aard en omvang van geweldsdelikten in de Nederlands samenleving*, Utrecht: Bureau Driessen.
- DSP groep (2007), *Maatschappelijke Onrust. Leerzame voorbeelden, historie, literatuur en meer*, Amsterdam.
- Duijvestein, H.H. (2004). *Uitgaansgeweld: oorzaken en preventie*. Den Haag: Stichting Maatschappij en Onderneming.
- Elias N. & Dunning E. (1971), Folk Football and Early Modern Britain in Dunning, E (1971), *The Sociology of Sport. A selection of readings*, Frank Cass & Co Ltd. London: pp 116-151.
- Elias, N & Dunning, E., *Quest for Excitement: Sport and Leisure in the Civilizing Process*. Oxford, Basil Blackwell, 1986.
- Eichberg, H. (1992). Crisis and grace: soccer in Denmark. *Scandinavian Journal of Medicine and Science in Sports*, 2: 119-128. Geciteerd in: Marsh, P. e.a. (1996). *Football violence in Europe*. Oxford: Soica Issues Research Centre.
- EMCDDA (2007). Annual report 2007. *The state of the drugs problem in Europe*. Lisbon: European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiciton.
- Elzinga, D.J. (2004), *Handboek van het Nederlands gemeenterecht*, Kluwer.
- Engels, R.M.C.P. & Bogt, T. ter (2004). Outcome expectancies and ecstasy use in visitors of rave parties in the Netherlands. *European Addiction Research*, 10: 156-162.

Esselink, SH., J. Raven, J. Broekhuizen, F.M.H.M. Driessen (2007) *Agressie en geweld tegen ambtenaren van de gemeente Amsterdam in 2004 en in 2007*. Bureau Driessen.

Ferwerda, H., P. Beekman en B. Geerdink (1999) - Big smile treft doel. Vitesse beteugelt voetbalgeweld met integraal veiligheidsplan. *SEC, Tijdschrift over samenleving en criminaliteitspreventie*, 13(2): 5-8.

Ferwerda, H. en L. Gelissen (2001). Voetbalcriminaliteit. Veroveren hooligans het publieke domein? *Justitiële Verkenningen*, 27(1): 84-95.

Ferwerda, H. en O. Adang (2005). *Hooligans in beeld. Van informatie naar aanpak*. Uitgegeven in de reeks politiekunde van het Programma Politie en Wetenschap.

Leiden, I. van & H. Ferwerda (2008). Bont en blauw. Een onderzoek naar de strafrechtelijke behandeling van geweldszaken tegen politieambtenaren en de bejegening van slachtoffers door de politie en het openbaar ministerie. Bekereeks, Bureau Beke, Arnhem.

Ferwerda, H., Leiden, I. van & van Ham, T. (2010). Het nieuwe hooliganisme; geweld ook buiten het voetbalveld. *Justitiële Verkenningen*, 26(1): 54-68.

Farre, M., Torre, R. de la, Gonzalez, M.L., Teran, M.T., Roset, P., Menoyo, E. & Cami, J. (1993). Cocaine and alcohol interactions in humans. *Journal of Pharmacology and Experimental Therapeutics*, 266(3): 1364-1373.

Fulwiler, C., Eckstine, J. & Kalsy, S. (2005). Impulsive-aggressive traits, serotonin function and alcohol-enhanced aggression. *Journal of Clinical Pharmacology*, 45: 94-100.

Gelder, P. van, Reinerie, P., Smits, M., Burger, I., & Hendriks, V.M. (2004). Alcohol- en drugsgebruik in het Haagse uitgaanscircuit; gegevens over 2003 en aanbevelingen voor preventie. *Epidemiologisch Bulletin*, 39(4): 2-9.

Goffman, E. (1959). *The Presentation of self in everyday life*. London: Penguin.

Graaf, I. de, Smit, E. & Verdurmen, J. (2007). *Uitstellen van alcoholgebruik door jongeren: hoe stel je regels in de opvoeding?* Utrecht: Trimbos-Instituut.

Graham K., Osgood, D.W., Zibrowski, E., Purcell, J., Gliksman, L., Leonard, K., Pernanen, K., Saltz, R.F. & Toomey, T.L. (2004). The effect of the Safer Bars programme on physical aggression in bars: results of a randomized controlled trial. *Drug And Alcohol Review*, 23 (1), 31-41.

Graham, K., Schmidt, G. & Gillis, K. (1996). Circumstances when drinking leads to aggression: an overview of research findings. *Contemporary Drug Problems*, 23: 493-557.

Graham, K. & Homel, R. (2008.) Alcohol: the contribution of intoxication to aggression and violent behavior. Uit: *Raising the bar: Preventing aggression in and around bars, pubs and clubs*, 39-57. Cullompton: Willan Publishing.

Ham, T. van (2010). *Evaluatie Hooligans Buitenspel*. Arnhem: Bureau Beke.

Hasselt, N. van (red.) (2010). *Preventie van schadelijk alcoholgebruik en drugsgebruik onder jongeren*. Utrecht: Trimbos-Instituut.

Herrnstein, R.J. & Prelec, D. (1992). A theory of addiction. In G. Loewenstein & J. Elster (Eds.), *Choice over time* (pp. 331-361). New York: Russell Sage Press.

Hest, M. van (2009), *Uitgaansgeweld: lokaal beeld en aanpak*, CCV, Utrecht

Hoaken, P.N.S. & Stewart, S.H. (2003). Drugs of abuse and the elicitation of human aggressive behavior. *Addictive behaviors*, 28, 1533-1554.

Hussong, A. M. (2003). Social influences in motivated drinking among college students. *Psychology of Addictive Behaviors*, 17(2), 142–150.

IOOV, *Inspectiebericht Politie en Veilige Publieke Taak*, 2010

Jager, W., Popping, R. & Sande, H. van de. "Clustering en Fighting in Two-party Crowds: Simulating the Approach-avoidance conflict." In: *Journal of Artificial Societies and Social Simulation*, 4 (2001), 3, p. 1-17.

Jong, M.A.D.W., de (2000). *Orde in beweging. Openbare-ordehandhaving en de persoonlijke vrijheid*, (diss. Utrecht), Deventer: Tjeenk Willink.

Kerr, J. H., & de Kock, H. (2002). Aggression, violence, and the death of a Dutch soccer hooligan: A reversal theory explanation. *Aggressive Behavior*, 28, 1-10.

Kerr, K. & Chinnock, P. (2008) *Interventions in the alcohol server settings for preventing injuries*. Cochrane Database of Systematic Reviews.

Kerssemakers, R., van Meerten, R., Noorlander, E. & Vervaeke, H. (Eds.) (2008). *Drugs en alcohol: gebruik, misbruik en verslaving*. Houten: Bohn, Stafleu en Van Loghum.

Kipperman, A. & Fine, E.W. (1974). The combined use of alcohol and amphetamines. *The American Journal of Psychiatry*, 131(11): 1277-1280.

Kuntsche, E., von Fischer, M. & Gmel, G. (2008). Personality factors and alcohol use: A mediator analysis of drinking motives. *Personality and Individual Differences*, 45(8). 796-800.

Laar, van M. (2007). *Nationale Drugsmonitor, jaarbericht 2006*. Utrecht: Trimbos-Instituut.

Lang, E., Stockwell, T., Rydon, P., & Beel, A. (1998). Can training bar staff in responsible serving practices reduce alcohol-related harm? *Drug & Alcohol Review*, 17, 39-50.

LeBon, G. (1985). *The Crowd. A study of the popular mind*. (Vertaling van: *La psychologie des foules*, 1896).

Lecesse, A.P., Pennings, E.J.M. & Wolf, F.A. de (2000). *Combined use of alcohol and other psychotropic drugs. A review of the literature*.

Leiden, I. van, Arts N., & Ferwerda, H. (2009) *Rellen om te rellen; een studie naar grootschalige openbare-ordeverstoringen en notoire ordeverstoorder*, Politie en Wetenschap, Apeldoorn, Bureau Beke, Arnhem.

Leonard, K.E., Quigley, B.M. & Collins, R.L. (2003). Drinking, personality and bar environmental characteristics as predictors of involvement in barroom aggression. *Addictive behaviors*, 28, 1681-1700.

Levin, I. & Hart, S. (2003). Risk preferences in young children: early evidence of individual differences in reaction to potential gains and losses. *Journal of Behavioral Decision Making*, 16: 397-413.

Linden, J. van der, Knibbe, R.A., Verdurmen, J.E.E. & van Dijk, A.P. (2004). *Geweld bij uitgaan op straat: algemeen bevolkingsonderzoek naar de invloed van alcohol- en drugsgebruik*. Maastricht: Universiteit Maastricht.

- Matthews, S. & Richardson, A. (2005). Findings from the 2003 offending crime and justice survey: alcohol-related crime and disorder. London: Home Office (Home Office Findings 261).
- Mattick, A.P. (1999). The football World Cup 1998: an analysis of related attendances to an accident and emergency department. *Scottish Medical Journal*, 44: 75-76.
- Middelhoven, Lk. & F.M.H.M. Driessen (2001) *Geweld tegen werknemers in de (semi-) openbare ruimte*, Den Haag: Ministerie BZK.
- Moeller, F.G. & Dougherty, D.M. (2001). Antisocial Personality Disorder, Alcohol and Aggression. *Alcohol Research and Health*, 25: 5-11.
- Monshouwer, K., Dorselaer, S. van, Gorter, A., Verdurmen, J. & Vollebergh, W. (2004). *Jeugd en riskant gedrag. Kerngegevens uit het peilstationsonderzoek 2003*. Utrecht: Trimbos-Instituut.
- Monshouwer, K., Verdurmen, J., van Dorselaer, S., Smit, E., Gorter, A. & Vollenbergh, W. (2008). *Jeugd en riskant gedrag 2007: Kerngegevens uit het peilstationsonderzoek scholieren*. Utrecht: Trimbos-instituut.
- Mulder, J., T. Ter Bogt, Q. Raaijmakers en W. Vollenbergh (2007). Music taste groups and problem behaviour. *J Youth Adolescence*. 36: 313-324.
- Mulder, J., ter Bogt, T.F.M., Raaijmakers, Q.A.W., Gabhainn, S.N., Monshouwer, K. & Vollebergh, W.A.M. (2009). The Soundtrack of Substance Use: Music Preference and Adolescent Smoking and Drinking. *Substance Use and Misuse*, 44: 514-531.
- Muller, E.R., Rogier, L.J.J., Kummeling, H.R.B.M. & e.a., e.a. (Eds.) (2008), *Bestuur, recht en veiligheid. Bestuursrechtelijke bevoegdheden voor openbare ordehandhaving en terrorismebestrijding*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Muller, E.R., Rosenthal, U., Zannoni, M., Ferwerda, H. & Schaap, S. (2010). *Strandrellen in Hoek van Holland. Dancefestival Veronica Sunset Grooves, 22 augustus 2009*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Murdoch, D., Phil, R.O. & Ross, D. (1990). Alcohol and crimes of violence: present issues. *International journal of the addictions*, 25, 1065-1081.
- Nabben, T., Benschop, A. & Korf, D.J. (2006). *Antenne 2005; trends in alcohol, tabak en drugs bij jonge Amsterdammers*. Amsterdam: Rozenberg Publishers.
- Nabben, T. & Korf, D.J. (1999). Cocaine and crack in Amsterdam. Diverging subcultures. *Journal of Drug Issues*, 29(3): 627-652.
- Nabben, T. & Korf, D. (2000). *De combiroes. Gecombineerd gebruik van alcohol met cannabis, cocaïne, XTC en amfetamine*. Amsterdam: Thela Thesis.
- Nabben, T., Quaak, L. en Korf, D.J. (2006). *NLTrendwatch; Gebruikersmarkt uitgaansdrugs in Nederland 2004-2005*. Amsterdam: Rozenberg Publishers.
- Naeyé, J. & Bleijendaal, R. (2008), *Agressie en geweld tegen politiemensen*, Politie & Wetenschap nr. 45c. Reed Business, Den Haag.
- Nibra (2002), *Leidraad Veiligheid Publieksevenementen. Een systematische aanpak voor risicoanalyse en voorbereiding*, Arnhem.
- NIGZ (1998). *Feiten over alcohol*. Woerden: NIGZ.

- Nörstrom, T. (2000). Outlet density and criminal violence in Norway, 1960 – 1995. *Journal of Studies on Alcohol*, 61: 907-911.
- Otten, M.H.P., Torre, E.J. van der, Ruitenbergh, A.G.W., Schilstra, M., Rosenthal, U. (2001). *Bossche Avonden – onderzoek naar het optreden van bestuur, justitie en politie*, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Samson.
- Pacula, R.L. (2008). *What Research Tells Us About the Reasonableness of the Current Priorities of National Drug Control*. RAND Corporation.
- Pearson (2005) Qualifying for Europe? the legitimacy of football banning orders 'on complaint' under the principle of proportionality. *Entertainment and Sports Law Journal*, September 2005, Vol. 3 No. 1.
- Pearson, G. & M. James (2006) 'Football Banning Orders: Analysing their use in Court': *Journal of Criminal Law*, Vo. 70, No. 6.
- Perez-Reyes, M. (1994). The order of administration: its effects on the interaction between cocaine and ethanol. *Life Sciences*, 55(7): 541-550.
- Perez-Reyes, M. & Jeffcoat, A.R. (1992). Ethanol/cocaine interaction: cocaine and cocaethylene plasma concentrations and their relationship to subjective and cardiovascular effects. *Life Sciences*, 51(8): 553-563.
- Pihl, R.O. en P.N.S. Hoaken (1997). Clinical correlates and predictors of violence in patients with substance use disorders. *Psychiatric Annals*, 27(11): 735-740.
- Poel, A. van der, Doekhie, J., Verdurmen, J., Wouters, M., Korf, D. & van Laar, M. (2010). *Feestmeter 2008-2009. Uitgaan en middelengebruik onder bezoekers van party's en festivals*. Utrecht: Trimbos-Instituut.
- Poel, A. van der, Rodenburg, G., Dijkstra, M., Stoele, M., & Mheen, D. van de (2009). Trends, motivations and settings of recreational cocaine use by adolescent and young adults in the Netherlands. *International Journal of Drug Policy*, 20: 143-151.
- Postmes, T. & Spears, R. (1998). Deindividuation and antinormative behavior: A meta-analysis. *Psychological Bulletin*, vol. 123, 3, 238-259.
- Quickscan Uitgaansgeweld (2009). Centrum Criminaliteitspreventie en Veiligheid.
- Reicher, S.D. (1984). The St. Paul's riot: An explanation of the limits of crowd action in terms of a social identity model. *European Journal of Social Psychology*, 14, 1-21.
- Reicher, S.D. (1996). "The Battle of Westminster": Developing the social identity model of crowd behaviour in order to explain the initiation and development of collective conflict. *European Journal of Social Psychology*, 26, 115–134.
- Reicher, S., Stott, C., Cronin, P. & Adang, O.M.J. (2004). An integrated approach to crowd psychology and public order policing. *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*, 27, 558-572.
- Reicher, S., Stott, C., Drury, J., Adang, O.M.J., Cronin, P. & Livingstone, A. (2007). Knowledge-based public order policing: principles and practice. *Policing*, vol. 1, 4, 403-415.
- Reyna, V.F. & Farley, F. (2006). Risk and Rationality in Adolescent Decision Making. Implications for Theory, Practice and Public Policy. *Psychological Science in the Human Interest*, 7(1): 1-44.

- Ritz, M.C., Kuhar, M.J. & George, F.R. (1992). Molecular mechanisms associated with cocaine effects: possible relationships with effects of ethanol. *Recent Developments in Alcoholism*, 10: 273-302.
- Rodenas, J.M., Osuna, E. & Luna, A. (1989). Alcohol and drug use by rapist and their victims. *Medicine and Law*. 8: 157-164.
- Rodenburg, G., Spijkerman, R., Eijnden, R. van den, & Mheen, D. van de (2007). *Nationaal Prevalentie Onderzoek Middelengebruik 2005*. Rotterdam: Addiction Research Institute IVO.
- Rogier, L.J.J., A.R. Hartmann, M.J. Verhei & A.G. Mein (2002) Handhaving van de openbare orde in het buitenland: overzicht van bevoegdheden, praktische toepassing en toepasbaarheid in Nederland. ES&E i.s.m. OMV/Faculteit der Rechtsgeleerdheid EUR. Den Haag/Rotterdam
- Room, R., Babor, T., & Rehm, J. (2005). Alcohol and public health. *Lancet*, 365(9458), 519-530.
- Salloum, I.M., Daley, D.C., Cornelius, J.R., Kirisci, L. & Thase, M.E. (1996). Disproportionate lethality in psychiatric patients with concurrent alcohol and cocaine abuse. *American Journal of Psychiatry*, 153(7): 953-955.
- Schaap, S., Rosenthal, R. en M. Van Duin (2009), *Veilige evenementen*, Boom uitgevers
- Schifano, F., Di Furia, L., Forza, C., Minicuci, N. & Bricolo, R. (1998). MDMA ('ecstasy') consumption in the context of polydrug abuse: A report on 150 patients. *Drug and Alcohol Dependence*, 52: 85-90.
- Schuyt, K., Brink, G., van den (2003). *Publiek Geweld*, Amsterdam University Press.
- Sikkema, C.Y., M. Abraham & S. Flight (2007) – *Ongewenst gedrag besproken: ongewenst gedrag tegen werknemers met een publieke taak*. Den Haag: DSP-groep.
- Sociaal Cultureel Planbureau (2004). In het zicht van de toekomst: sociaal en cultureel rapport 2004. Den Haag: SCP.
- Spaaij, R. (2008), *Hooligans, fans en fanatisme: een internationale vergelijking van club- en supportersculturen*, Amsterdam University Press
- Staub, E. (1989). *The Roots of Evil. The Origins of Genocide and Other Group Violence*. Cambridge University Press.
- Steen, K. & Hunskaar, S. (2004). Violence in an urban community from the perspective of an accident and emergency department: a two-year perspective study. *Medical Science Monitor*, 10: CR75-CR79.
- Stokvis, R. (1991), Voetbalvandalisme in Nederland, *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift*, jaargang 18, nr. 3, p. 165 – 188
- Stott, C. & G. Pearson (2006) 'Football Banning Orders, Proportionality and Public Order Policing' 45(3) *Howard Journal of Criminal Justice* 241.
- Stott, C.J., & Reicher, S. (1998a). Crowd action as intergroup process: Introducing the police perspective. *European Journal of Social Psychology*, 26, 509-529
- Stott, C.J., & Reicher, S. (1998b). How conflict escalates: the inter-group dynamics of collective football crowd 'violence'. *Sociology*, 32, 353-377

- Terlouw, G.J., Haan, W.J.M. de & Beke, B.W.M.A. (1999). *Geweld, gemeld en geteld*. Arnhem: Advies- en Onderzoeksgroep Beke.
- Timmer, J.S. (2005), *Politiegeweld. Geweldgebruik van en tegen de politie in Nederland*, Alphen aan den Rijn, Kluwer
- Toch, H. (1965). *The social psychology of social movements*. New York: Bobbs-Merrill.
- Torre, E. van, Rosenthal, U., Ruitenbergh, A.G.W., Schilstra, M., Hulshof, M.H.M. (1999), *Voetbal en geweld: een onderzoek naar aanleiding van rellen en plunderingen bij de huldiging in Rotterdam*, COT, Samson
- Trimbos-Instituut (2007). Factsheet: alcohol- en drugspreventie in het uitgaanscircuit. Utrecht: Trimbos-Instituut.
- Trimbos-Instituut en het CCV (2009). *Ontremd en overmoedig. Middelengebruik en agressief gedrag in het uitgaanscircuit*. Juli 2009.
- Uildriks, N (1996) *Geweld in de interactie politie-publiek; een onderzoek naar opvattingen en ervaringen binnen de politie*, Gouda Quint, SI-EUR- reeks, deel 14.
- Turner, R.H., & Killian, L.M. (1987). *Collective behavior*. (3rd edition). Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Valk, P. van de & Linckens, P.J. (1988). Voetbalvandalen: hun contacten met politie en justitie. *Tijdschrift voor Criminologie*, 4, 313-320.
- Vasterman, P. (2004), *Mediahype*, Aksant
- Verdurmen, J., Abraham, M., Planije, M., Monshouwer, K., Dorselaar, S. van, Schulten, I., Bevers, J. & Vollenbergh, W. (2005). *Alcoholgebruik en jongeren onder de 16 jaar. Schadelijke effecten en effectiviteit van alcoholinterventies*. Utrecht: Trimbos-Instituut.
- Voorham, L. & Sannen, A. (2009). *Bar Veilig Pilot Rapportage*. Utrecht: Trimbos-Instituut.
- Vos, P.C. (2006). *Hooligans: 16 openhartige verhalen*. Utrecht: Uitgeverij het Spectrum.
- Vries, H. de, Verklaringen van voetbalvandalisme, *het Tijdschrift voor de Politie*, jaargang 60, nr. 5, 1998, p. 19 – 24
- Waller, J. (2002). *Becoming Evil. How Ordinary People Commit Genocide and Mass Killing*. Oxford University Press.
- Wallin, E., Norström, T., & Andreasson, S. (2003). Alcohol prevention targeting licensed premises: A study of effects on violence. *Journal of Studies on Alcohol*, 64, 270-277.
- Wilson, M. & Daly, M. (1985). Competitiveness, risk-taking and violence: the young male syndrome. *Ethology and Sociobiology*, 6, 59-73.
- Wittebrood, K. & Junger M (2002) Trends in Violent Crime: a Comparison Between Police Statistics and Victimization Surveys. *Social Indicators research*, 59: 153-173.
- Wittebrood, K. & Nieuwbeerta P. (2006) Een kwart eeuw stijging in geregistreerde criminaliteit: Vooral meer registratie, nauwelijks meer criminaliteit. *Tijdschrift voor Criminologie*, 48 (3), 227.
- Wozniak, K.M. & M. Linnoila (1992). Recent advances in pharmacological research on alcohol: possible relations with cocaine. *Recent Developments in Alcoholism*, 10: 235-272.

Yamamura, T., Hisida, S. & Hatake, K. (1991). Alcohol addiction of methamphetamine abusers in Japan. *Journal of Forensic Sciences*, 36(3): 754-764.

Zimbardo, P.G. (1969). The human choice: individuation, reason and order versus deindividuation, impulse and chaos. In W. J. Arnold & D. Levine (Eds.), *Nebraska symposium on motivation* vol. 1, Lincoln, NE: University of Nebraska Press.

Zinberg, N. (1984). *Drugs, set and setting. The Basis for Controlled Intoxicant Use*. Yale University Press.

Bijlage VI Samenstelling begeleidingscommissie

Naam	Rol	Functie
mw. mr. N.A. Kalsbeek (Ella)	Voorzitter	Voorzitter van Raad van Bestuur Altra
mw. drs. M. Smeels (Maaïke)	Vervangend Lid	Hoofd Veiligheidsbureau, Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland
dhr. drs. B. Temme (Berend)	Vervangend lid	Senior Bestuursadviseur, directie Openbare Orde en Veiligheid gemeente Amsterdam
mw. drs. C. Scheidel (Ciska)	Vervangend lid	Directie Veiligheid gemeente Rotterdam, Hoofd afdeling gebieden, crisis en orde
dhr. drs. S. Broers (Steven)	Lid	Directeur Bestuurszaken, gemeente Den Haag
dhr. mr. E.C. van Leeuwen (Wout)	Lid	Hoofd OOV gemeente Utrecht
mw. dr. ir. A.M.C. van Rijn (Afke)	Lid	Directeur Veiligheid en Bestuur, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
dhr. mr. G.T. Hofstee (Theo)	Lid	Hoofdofficier arrondissementsparket Den Haag
dhr. drs. F. Paauw (Frank)	Lid	Korpschef politie Rotterdam-Rijnmond vanaf 1 oktober 2010, daarvoor plaatsvervangend korpschef politie Haaglanden
dhr. prof. mr. A. E. Schilder (Jon)	Lid	Hoogleraar staats- en bestuursrecht, Vrije Universiteit Amsterdam
dhr. prof. dr. J.P. van de Sande (Hans)	Lid	Hoogleraar psychologie, Rijksuniversiteit Groningen
mw. drs. N.E. van Hasselt (Ninette)	Lid	Programmahoofd Jongeren en Vrije Tijd, Trimbos Instituut
dhr. prof. Dr. H.J.G. Beunders (Henri)	Lid	Hoogleraar Geschiedenis van Maatschappij, Media en Cultuur, Erasmus Universiteit Rotterdam
mw. drs. R.A. Posthuma (Rianne)	Secretaris	Senior Beleidsmedewerker ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)
dhr. drs. O.E. Jansen (Olav)	Secretaris	Senior Beleidsadviseur, directie Veiligheid Gemeente Rotterdam

Bijlage VII Overzicht respondenten en deelnemers expertmeetings

Onderstaande personen hebben meegewerkt aan een interview, deelgenomen aan een van de expertmeetings of zijn ons op een andere wijze behulpzaam geweest bij het uitvoeren van het onderzoek.

Naam	Organisatie
D. Aarts	Regiopolitie Rotterdam-Rijnmond
A. Aboutaleb	Gemeente Rotterdam
A. Bakker	Regiopolitie Rotterdam-Rijnmond
B. Barendrecht	Openbaar Ministerie
R. de Beer	Regiopolitie Midden en West-Brabant
W. van den Berg	Regiopolitie Flevoland/Bureau CCB
K. Bergakker	Gemeente Eindhoven
J. van Bergen	Rechercheur NAC-Top Oss
P. Bloemberg	Regiopolitie Drenthe
B. Boeijen	Regiopolitie Amsterdam-Amstelland
B. Bout	UDC
R. Bormans	Gemeente Rotterdam
P. Brandwacht	KNVB
R.H. de Brie	Regiopolitie Rotterdam-Rijnmond
J. van den Broek	Openbaar Ministerie
M. Buikema	Brandweer
R. Buis	Regiopolitie Rotterdam-Rijnmond
M. Boer	Regiopolitie Rotterdam-Rijnmond
S. Bonofacio	Ahoy
W. Bos	Openbaar Ministerie
B. van de Brink	Galaxy Security
H. Deekens	Regiopolitie Drenthe
N. Dekker	Trimbos-Instituut
F. Dekkers	Regiopolitie Gelderland-Zuid
T. van Dienst	Gemeente Rotterdam
W. van Dijk	Regiopolitie Amsterdam-Amstelland
F. van Dijke	Gemeente Assen
F. van Dijke	Regiopolitie Drenthe
M. van Doeveren	Regiopolitie Haaglanden
S. Dooper	Regiopolitie Gelderland-Zuid
E. van Dorp	Supportersvereniging Feyenoord
J. van Dort	Regiopolitie Midden en West-Brabant
G. Dutrieux	Ducos Productions
G. van Duykeren	Security Company
B. Engberts	Ministerie van BZK
M. van Erp	CCB Midden en West-Brabant
G. van den Esker	Regiopolitie Rotterdam-Rijnmond
J. Evers	VNG
H. Folkeringa	Regiopolitie Utrecht
A. Garssen	Regiopolitie Gelderland-Zuid
H. de Graaf	Regiopolitie Noord Oost-Gelderland
R. Groen	Regiopolitie Noord Oost-Gelderland
P. Groeneveld	Gemeente Rotterdam
W. van der Hammen	Gemeente Vlaarding
A. Heijndijk	Regiopolitie Brabant Zuid-Oost
J. Hendriks	Feest Fabriek
T. Hijmering	Regiopolitie Rotterdam-Rijnmond

P. Holla	Regiopolitie Kennemerland
M. van de Holst	ADO Den Haag
H. Holterman	Regiopolitie Drenthe
R. Hoog Antink	Mojo Concerts
R. Huegen	Regiopolitie Haaglanden
Van der Hulst	Gemeente Velsen
R. IJsselstijn	Gemeente Capelle aan de IJssel
L.E. Jacobson	ID&T
Jansen	Gemeente Velsen
M. Janssen	Openbaar Ministerie
N. Janssen-Schoonhoven	Veiligheidsbureau Amsterdam-Amstelland
H. Jonkmans	Brandweer Amsterdam
M. Kadiks	St. Marathon Rotterdam
C. Kalle	Regiopolitie Noord Oost-Gelderland
E. van Keken	Regiopolitie Gelderland-Zuid
H. Kleijn	CCB Gelderland-Zuid
F. Kloosterhuis	Veiligheidsbureau Drenthe
J. Kommerkamp	Regiopolitie IJsselland
H. Korvinus	Openbaar Ministerie
W. Langerak	Regiopolitie Utrecht
R. van Litsenburg	Event Medical Services
J. Loonen	Organisatie Paaspop Den Hout
E. van Lottun	VNG
H. Mahn	Secu Serve Managing Partner
M. van de Marel	Regiopolitie Rotterdam-Rijnmond
M. Martens	CCB Gelderland Zuid
S. Meijer	KLPD
J. van der Meulen	Regiopolitie Drenthe
R. van Meurs	Regiopolitie Noord Oost-Gelderland
R. Mooij	Regiopolitie Amsterdam-Amstelland
E. Mooy	Regiopolitie Haaglanden
J. Mulder	Mojo Concerts
H. van Nierop	Regiopolitie Haaglanden
W. Nieuwenhuizen	Gemeente Capelle aan de IJssel
H. Nieuwstraten	Regiopolitie Haaglanden
W. Nijkerk	Openbaar Ministerie
J. van Ninhuijs	Regiopolitie Brabant Zuid-Oost
F. Ootes	Regiopolitie Kennemerland
H. Opmeer	Regiopolitie Rotterdam-Rijnmond
I. Opstelten	Gemeente Tilburg
B. Parol	Regiopolitie Midden en West-Brabant
R. Petow	Regiopolitie Haaglanden
C. van de Poll	KNVB
J. Post	Regiopolitie Kennemerland
J. Pronker	Regiopolitie Amsterdam-Amstelland
N. Riemersma	Gemeente Rotterdam
R. Riool	Regiopolitie Amsterdam-Amstelland
K. Roeg	ADO Den Haag
W. van Rooij	Regiopolitie Kennemerland
J. de Rouville	Regiopolitie Amsterdam-Amstelland
M. Rouwenhorst	JMR
H. Schönfeld	Portefeuillehouder evenementen
J. Schouten	Regiopolitie Kennemerland
E. Sintenie	Regiopolitie Kennemerland
G. Sijtzema	ISA Security
B. Temme	Gemeente Amsterdam
R. Teunissen	Regiopolitie Haaglanden

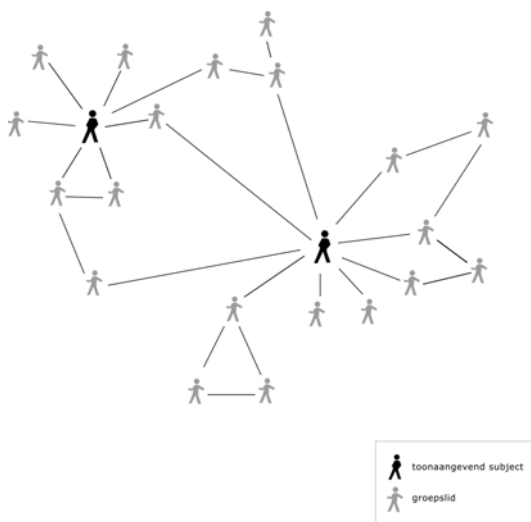
P. Treurniet	BCCB Rotterdam-Rijnmond
F. Tuijt	Gemeente Assen
W. Veld	Regiopolitie Drenthe
L. van der Velden	JMR
K. Veltman	Regiopolitie Amsterdam-Amstelland
W. Vermeer	Regiopolitie Midden en West-Brabant
R. Vermeij	Regiopolitie Rotterdam-Rijnmond
G. Vervat	Regiopolitie Amsterdam-Amstelland
L. van der Vliet	Vitesse
H. Vos	Regiopolitie Kennemerland
R. Vriesde	Regiopolitie Haaglanden
R. Watez	CCB Haaglanden
T. van der Werf	CCB Drenthe
G. van der Werff	Gemeente Groningen
R. Weydema	Regiopolitie Rotterdam-Rijnmond
F. Wijnveld	PSV
B. Wildrink	Art of Dance
V. Withagen	Gemeente Nijmegen
S. Wynia	The Good Guyz

Bijlage VIII Factsheet Hooligans in Beeld

De bevindingen van dit onderzoek kunnen worden benut in andere projecten die betrekking hebben op notoire ordeverstoorders. Het project Hooligans in Beeld II verdient – mede in het licht van de conclusies en aanbevelingen – bijzondere aandacht. Een deel van de aanbevelingen kan in de uitvoering een plek krijgen binnen HIB II. Dit project wordt kort toegelicht

Hooligans in Beeld

Nadat de methode *Hooligans in Beeld* (kortweg HIB) ontwikkeld was in het politiekorps Gelderland-Midden en er in opdracht van het Programma Politie en Wetenschap een drietal pilots waren uitgevoerd, is de HIB-methodiek op verzoek van de portefeuillehouder voetbal in 2007 en 2008 aan alle politieregio's en politieteams in Nederland waar betaald voetbal wordt gespeeld, aangeboden.



De kern van *Hooligans in Beeld* is dat toonaangevende hooligans c.q. notoire ordeverstoorders rondom het voetbal op basis van informatie uit de anonimiteit worden gehaald en gericht worden aangepakt waardoor de openbare ordeverstoringen door de groep(en) afnemen. Voetbalvandalisme en -geweld zijn bij uitstek vormen van groepsgedrag. Groepsleden voelen zich sterk door de groep, laten zich beïnvloeden door andere groepsleden en denken vaak dat ze niet 'gepakt' zullen worden.

Met *Hooligans in Beeld* worden de 'leiders' c.q. regisseurs (toonaangevende subjecten) uit de anonimiteit gehaald en aangepakt, waardoor de groep uit elkaar valt. De aanpak loopt – afhankelijk van de kenmerken en achtergronden van de persoon – van preventie tot repressie. Uiteindelijk doel van

Hooligans in Beeld is een voetbalseizoen zonder onregeligheden.

Hooligans in Beeld I – een vrijblijvende introductie

De landelijke uitrol van de HIB-methodiek is begeleid door een projectteam van onderzoekers en politiefunctionarissen. Via intervisiebijeenkomsten en begeleiding op locatie is de methodiek werkenderweg uitgeleerd en geïmplementeerd. Relatief veel regio's zijn er mee aan de slag gegaan, maar het was vrijblijvend. Naast de politieregio's zijn de BVO's geïnformeerd (via de KNVB) en heeft het Openbaar Ministerie alle voetbalofficiërs erbij betrokken en erover geïnformeerd. Er is ook een aanwijzing gekomen. In opdracht van de portefeuillehouder en het Ministerie van BZK is de film '*...en ook wij hoorden engelen zingen*' gemaakt. Dit om betrokkenen bij de aanpak te attenderen op de rol van druggebruik (coke) in relatie tot openbare orde.

Hooligans in Beeld II – informatie, aanpak en borging

Het Ministerie van BZK en de Portefeuillehouder voetbal in de raad van Korpschefs wilden medio 2009 een vervolg van '*Hooligans in Beeld*' maar dan minder vrijblijvend. Het doel van *Hooligans in Beeld II* is drieledig. Het gaat om:

- het verbeteren van de aard, kwaliteit en toegankelijkheid van de informatie en de informatiepositie van de regiopolitie om de pakkans voor gewelddadige en ordeverstoringe supporters te verhogen, de politie-inzet rondom het voetbal te verminderen en de differentiatie van politietactieken en -strategieën te verruimen;
- het in samenwerking met de veiligheidspartners ontwikkelen van effectieve strategieën van aanpak die landelijk toepasbaar zijn.
- het borgen en verplichtend stellen van de HIB-methodiek binnen de politieorganisatie.

De opbrengsten van *Hooligans in Beeld II* zijn de volgende:

1. Een regionaal beeld van te onderscheiden problematische groepen hooligans;
2. Een regionaal en landelijk beeld van toonaangevende subjecten binnen de groepen hooligans;
3. Een landelijk overzicht van effectieve strategieën van aanpak (preventief, proactief en repressief, bestuurlijk en strafrechtelijk).

Deelprojecten binnen Hooligans in Beeld II

Tot eind 2011 worden de geformuleerde doelstellingen binnen een aantal deelprojecten gerealiseerd.

Binnen het deelproject informatie wordt gewerkt aan een landelijke database van toonaangevende subjecten rondom het voetbal. Per politieregio worden via de HIB-methodiek maximaal tien toonaangevende subjecten c.q. notoire ordeverstoorders in de database gebracht. Het Centraal Informatiepunt Voetbalvandalisme (CIV) zal voor deze personen samen met de korpsen in het Voetbal Volg Systeem (VVS) digitale dossiers samenstellen en onderhouden. Op deze manier wordt tevens een start gemaakt met dossiervorming in het kader van de wet Maatregelen Bestrijding Voetbalvandalisme en Ernstige Overlast (kortweg MBVEO). In een tweetal pilots zal binnen dit deelproject verder nagegaan worden wat de waarde is van Meld Misdaad Anoniem bij het voetbal.

Het deelproject opleiding en training richt zich op het ontwikkelen van een training pro-actieve gedragsignalering (PAS). In Friesland, Haaglanden en Limburg Zuid worden de leden van voetbaleenheden in het kader van HIB getraind. PAS is een training die bestemd is voor professionals die werkzaam zijn in het publieke en semipublieke domein. Binnen de training wordt de professionals geleerd afwijkende of verdachte personen en groepen te signaleren en aan te spreken om op basis daarvan een gepaste interventie toe te passen. Kenmerkend voor de PAS-training zijn de volgende zaken:

- Signaleren en proactief optreden staan centraal;
- Gebruik van bevoegdheden alleen indien nodig;
- Professionals weten wat ze mogen en kunnen (kennis van bevoegdheden en technieken);
- Optreden is professioneel en op maat;
- Personen worden aangesproken op afwijkend of verdacht gedrag en niet op uiterlijk, sekse, geartheid of huidskleur. Daarmee is er sprake van een training die uitgaat van *non-ethnic profiling* op basis van zichtbaar c.q. vertoond gedrag.

Naast de PAS-training wordt er een basistraining en -analyse Hooligans in Beeld ontwikkeld die uiteindelijk door het CIV wordt aangeboden aan de korpsen die daar behoefte aan hebben.

Binnen het deelproject aanpak staat het inventariseren en verspreiden van veelbelovende aanpakken (onder andere samen met het CIV in landelijke sessies) centraal. Verder wordt er gezocht naar werkzame modellen voor publiek-private samenwerking op lokaal niveau en worden rechercheonderzoeken naar drugs rondom het voetbal gemonitord.

Zoals aangegeven, is *Hooligans in Beeld II* niet vrijblijvend en daarom is er binnen het project aandacht voor het borgen van de methodiek via opleiding, de landelijke databank, conferenties en intervisiebijeenkomsten én een dashboard waar per regio inzichtelijk wordt of men bijvoorbeeld subjecten aanlevert en onderhoudt.

Over de bal heen kijken

Binnen *Hooligans in Beeld* ligt de focus op notoire ordeverstoorders rondom het voetbal. Vanuit onderzoek is bekend dat dergelijke ordeverstoorders ook op andere plaatsen en tijdstippen de orde verstoren. *Hooligans in Beeld* is in een aantal opzichten dan ook te zien als een proeftuin (toplijsten, landelijke databank, dossiervorming en aanpak). Op termijn kunnen de revenuen uit *Hooligans in Beeld* ook toegepast worden op andere groepen notoire ordeverstoorders (zoals links- of rechts-radicalen, of ordeverstoorders bij evenementen, uit de woonwijk of het uitgaanscentrum).

Meer informatie is beschikbaar via Henk Ferwerda van Bureau Beke (h.ferwerda@beke.nl) of Ronald Moes van het CIV (ronald.moes@utrecht.politie.nl).