

# **Haalbaarheidsonderzoek pasfotoregistratie BVO's**

Juridische, technische en organisatorische haalbaarheid

Amsterdam, 14 april 2005

Bram van Dijk  
Sander Flight

# Inhoudsopgave

|          |                                                      |           |
|----------|------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b> | <b>Inleiding</b>                                     | <b>3</b>  |
| <b>2</b> | <b>Relevante ervaringen tot nu toe</b>               | <b>6</b>  |
| <b>3</b> | <b>Juridische haalbaarheid</b>                       | <b>10</b> |
| 3.1      | Het wettelijk kader                                  | 10        |
| 3.2      | Doeleinden                                           | 10        |
| 3.3      | Grondslagen                                          | 11        |
| 3.4      | Zorgvuldigheid                                       | 11        |
| 3.5      | Bezwaar maken en recht van inzage                    | 12        |
| 3.6      | Reeds gesloten overeenkomsten                        | 12        |
| <b>4</b> | <b>Technische haalbaarheid</b>                       | <b>14</b> |
| 4.1      | Gebruikers en leveranciers                           | 14        |
| 4.2      | Foto's per post of bij de club nemen                 | 14        |
| 4.3      | Twee varianten: Sdu of BVO's                         | 15        |
| <b>5</b> | <b>Organisatorische haalbaarheid</b>                 | <b>17</b> |
| 5.1      | Inventarisatie onder BVO's                           | 17        |
| 5.2      | Voorspelling van organisatorische haalbaarheid BVO's | 17        |
| 5.3      | Kosten (menskracht, tijd en geld)                    | 17        |
| 5.4      | Doorlooptijd                                         | 18        |
| 5.5      | Communicatie/draagvlak supporters                    | 18        |

# 1 Inleiding

Het Auditteam Voetbalvandalisme voert in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een beknopt haalbaarheidsonderzoek uit naar de mogelijke invoering van een pasfotoregistratiesysteem. De voorliggende vraag is of het haalbaar is bij aanvang van het voetbalseizoen 2005-2006 op 1 augustus 2005 bij alle Betaald Voetbal Organisaties (BVO's) die in de Holland Casino Eredivisie (HCE) spelen een vorm van pasfotoregistratie in te voeren.

Dit onderzoek vindt plaats naar aanleiding van de discussie over pasfotoregistratie in verband met invoering van het nieuwe play-offsysteem en maatregelen gericht op reductie van de politie-inzet. Deze discussie heeft plaatsgevonden in het burgemeestersoverleg van 16 maart 2005.

## *Lichte variant*

Pasfotoregistratie kan op verschillende wijzen worden toegepast. Het Auditteam voetbalvandalisme richt zich in dit haalbaarheidsonderzoek uitsluitend op de zogenaamde 'lichte' variant:

- Supporters dienen voor het seizoen 2005-2006 bij aanschaf van een clubcard of een seizoenskaart een pasfoto in te leveren. Deze pasfoto's worden opgenomen in een digitaal registratiesysteem. Van supporters die een stadionverbod opgelegd krijgen wordt de foto (vanuit het digitale systeem) op een fotolijst gezet die door stewards / beveiligingspersoneel bij toegangscontrole gebruikt wordt. Op deze wijze worden de mogelijkheden vergroot om supporters met een stadionverbod uit de stadions te weren.
- Daarnaast is het mogelijk dat de foto's gebruikt worden bij de opsporing en identificatie van supporters die de huisregels hebben geschonden en die in aanmerking komen voor een stadionverbod danwel een andere sanctie. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren door het vergelijken van de foto's met videobeelden die in het stadion van incidenten zijn gemaakt. Het is de verwachting dat van de registratie door deze toepassingsmogelijkheden ook een preventief effect uit zal gaan.

Er zijn andere verdergaande varianten denkbaar, zoals elektronische herkenning door stewards met behulp van laptops of handhelds aan de poort en het toevoegen van de pasfoto op de (seizoen-)clubcard (S)CC zelf, maar die blijven in dit haalbaarheidsonderzoek buiten beschouwing. Ook toepassing van automatische gezichtsherkenning is op termijn een mogelijkheid waar het systeem zich voor moet lenen: op basis van pasfoto's kan een biometrisch profiel worden opgesteld. Daarmee kunnen personen aan de poort automatisch worden herkend en vergeleken met een bepaald bestand (bijvoorbeeld alle personen met een stadionverbod). Ook wordt gewerkt aan technieken om personen op de tribune of in de omgeving van het stadion automatisch te herkennen op basis van (opgenomen) camerabeelden. Het gebruik van pasfoto's voor automatische gezichtsherkenning blijft in dit rapport verder buiten beschouwing<sup>1</sup>.

Noot 1 Over de toepassing van automatische gezichtsherkenning is in 2004 een rapport van TNO verschenen: 'Automatische gezichtsherkenning in voetbalstadions' (in opdracht van de KNVB).

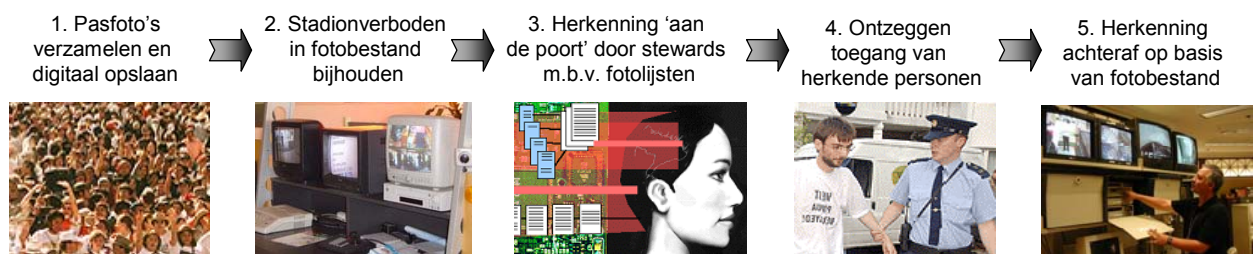
De vraag aan het Auditteam had primair betrekking op seizoenskaarten. In ons haalbaarheidsonderzoek hebben wij tevens gezien wat de consequenties zouden zijn als ook voor de clubkaarten pasfoto's moeten worden ingeleverd.

### Stappenplan pasfotoregistratie

Schematisch gezien bestaat het werken met een pasfotoregistratie uit vijf stappen.

- 1 Alle supporters sturen bij hun bestelformulier voor een seizoenskaart, dan wel een clubcard, een pasfoto mee. De foto wordt geverifieerd aan de hand van een meegezonden kopie van een legitimatiebewijs. Tot slot wordt de foto gescand en de persoonsgegevens worden samen met de bijbehorende foto opgeslagen in een database.
- 2 Als iemand een stadionverbod krijgt opgelegd, wordt in de database een kenmerk toegevoegd bij deze persoon. Per wedstrijd wordt per BVO een lijst uitgeprint met de namen en foto's van de personen die een stadionverbod hebben.
- 3 De lijst met foto's en namen wordt uitgereikt aan stewards of veiligheidsfunctionarissen die 'bij de poort' een controle uitvoeren. Deze stewards en/of veiligheidsfunctionarissen moeten uit de supporters degenen herkennen met een stadionverbod. Op basis van herkenning kan gevraagd worden aan de desbetreffende persoon om zich te legitimeren, waarna vastgesteld kan worden of iemand met een stadionverbod met behulp van een (bij)kaart van een ander het stadion tracht binnen te komen. .
- 4 Personen die zijn herkend en geïdentificeerd als iemand met een stadionverbod moet de toegang daadwerkelijk worden ontzegd. De steward of de veiligheidsfunctionaris zal de betreffende persoon moeten aanspreken en voorkomen dat hij het stadion binnengaat.<sup>2</sup>
- 5 Indien er sprake is geweest van ongeregelde heden en er beeldmateriaal van bestaat dan wel er getuigen zijn (bijv. stewards), dan kan op basis van het pasfotobestand (bijv. uit het betreffende vak) mogelijk identificatie van daders plaatsvinden en tegen deze daders worden opgetreden (bijvoorbeeld door middel van het opleggen van een stadionverbod). Deze mogelijkheid zal ook een preventieve werking hebben.

**Figuur 1 - De 'lichte' variant van pasfotoregistratie in vijf stappen**



Noot 2 Gezien de intimidaties die plaatsvinden, is het niet vanzelfsprekend dat personen die de toegang wordt ontzegd zich altijd zonder slag of stoot zullen laten wegsturen. Dit geldt momenteel echter ook.

#### *Procedurele gang van de rapportage*

Het onderzoek richt zich op haalbaarheid in technische, organisatorische en juridische zin en niet op het draagvlak bij BVO's (en hun supporters) voor invoering van bovenbedoelde variant van pasfotoregistratie.

Deze rapportage van het haalbaarheidsonderzoek zal in de stuurgroep bestrijding voetbalvandalisme worden gepresenteerd. Het Auditteam heeft geen bestuurlijke beslissingsbevoegdheid. Deze ligt bij de interdisciplinaire stuurgroep.

#### *Pilot KNVB*

Het haalbaarheidsonderzoek staat los van het pilotproject dat door de KNVB is geïnitieerd waarin het gaat om automatische gezichtsherkenning.

#### *Opzet onderzoek*

Het juridische haalbaarheidsonderzoek is reeds eerder uitgevoerd. De technische haalbaarheid is onderzocht door contact op te nemen met een aantal gebruikers en leveranciers van systemen voor pasfotoregistratie. De organisatorische haalbaarheid is onderzocht door een inventarisatie onder alle BVO's. Een deel van de clubs is mondeling ondervraagd. Wij danken de KNVB en de clubs voor hun medewerking.

## 2 Relevante ervaringen tot nu toe

Zes BVO's in de Eredivisie hebben al ervaring met verschillende vormen van pasfotoregistratie: Ajax, ADO Den Haag, FC Den Bosch, Feyenoord, Herenveen en FC Utrecht. Meestal gaat het alleen om de uitkaarten, maar bij ADO Den Haag gaat het ook om de seizoens- en clubkaarten. De ervaringen van deze zes clubs worden in dit hoofdstuk besproken.

### ADO Den Haag

#### *Aanvragen van de kaart*

ADO Den Haag werkt al enkele jaren met seizoens- en clubkaarten, oftewel (S)CC, waar een pasfoto op wordt afgedrukt<sup>3</sup>. Alle 12.000 houders van een club- of seizoenskaart nemen bij aanvraag van de kaart een foto mee naar de balie of sturen deze op via de post. In het laatste geval moet ter controle van de foto een kopie van een legitimatiebewijs worden meegezonden. ADO Den Haag controleert of de foto inderdaad lijkt op de persoon die de kaart aanvraagt en stuurt een zogenaamd fotoformulier naar de Sdu Identification bv in Haarlem. Daar wordt de foto gescand en opgeslagen in een database voorzien van een barcode. De persoonsgegevens worden door de Sdu niet opgeslagen, maar op basis van de barcode is te achterhalen om wie het gaat. De Sdu drukt vervolgens de kaart en stuurt deze op naar de supporters. De doorlooptijd van aanvraag tot verzenden van de kaart is ongeveer twee tot drie weken. In de overeenkomst met de supporter is een paragraaf opgenomen waarin wordt aangekondigd dat de pasfoto in voorkomende gevallen gebruikt kan worden voor opsporingsdoeleinden. De organisatorische kosten van invoering van dit systeem waren voor ADO Den Haag 'beperkt', aldus de veiligheidscoördinator. De financiële kosten waren niet bij hem bekend.<sup>4</sup>

#### *Toegangscontrole 'aan de poort'*

Bij de ingang van het stadion verloopt de toegangscontrole in twee stappen. Eerst wordt de identiteit van *alle* supporters gecontroleerd aan de hand van de foto op de kaart. Personen die inderdaad lijken op de foto op de pas en beschikken over een geldig toegangsbewijs mogen door de tourniquets. Personen die een stadionverbod hebben en gebruik maken van hun seizoenkaart, kunnen op basis van de barcode geblokkeerd worden: zij krijgen een weigering bij de tourniquet. De meeste houders van een stadionverbod proberen echter niet op hun eigen seizoenkaart binnen te komen, maar zullen een andere techniek (bijkaart van een ander bijvoorbeeld) proberen om binnen te komen. Achter de tourniquets staan stewards en veiligheidspersoneel om mensen te fouilleren. Ook beschikken zij over een lijst met namen op alfabet van de personen met een stadionverbod. Het gaat bij ADO Den Haag om ongeveer zestig tot zeventig personen met een stadionverbod. Van alle personen die passeren wordt gecontroleerd of hun naam op die lijst voorkomt.

Noot 3 Dit wijkt dus af van de 'lichte' variant die hier wordt onderzocht, waarbij geen foto's op de kaart zelf worden afgedrukt.

Noot 4 Het systeem was al aangeschaft voordat de huidige veiligheidscoördinator in dienst trad.

Indien dat het geval is, wordt alsnog de toegang ontzegd.

Dit is handig in die gevallen waarin mensen met een stadionverbod een kaart hebben gekregen via iemand zonder stadionverbod die via de Ticket-box een kaart heeft gekocht. Nadrukkelijk merken wij op dat door de foto op de kaart de toegangscontrole en het herkennen aan de poort anders werkt dan de bij de lichte variant waar de foto niet op de kaart staat, maar wel in bezit is van stewards en veiligheidspersoneel.

### *Ervaringen*

De ervaringen van ADO zijn positief. Het systeem is volgens de club bijna 100% waterdicht en de doorstroming is snel. De controle van degenen met een stadionverbod is eenvoudig omdat a) de identiteit van elke bezoeker bekend is en b) op een lijst met namen heel snel is terug te vinden of daar iemand op voorkomt.

Soms ontstaat na een incident behoefte aan het opvragen van foto's uit het systeem van de Sdu, maar meestal is dat niet nodig. In zeer veel gevallen worden volgens de club raddraaiers die bijvoorbeeld met een bewakingscamera zijn vastgelegd al herkend in een overleg waar ADO Den Haag samen met de politie de beelden bekijkt<sup>5</sup>.

Er gaat bij ADO Den Haag ook een zekere preventieve werking van de pasfoto op de (S)CC uit: mensen met een stadionverbod komen moeilijk het stadion in en proberen dit daardoor ook minder vaak. Maar de preventieve werking ten aanzien van het gedrag van degenen die geen stadionverbod hebben is minder, aldus de club.

### **Uitkaarten**

Bij de vijf andere clubs die ervaring hebben met pasfotoregistratie, is dit beperkt tot de uitkaarten. Een uitkaart is een persoonsgebonden pas waarmee toegangskaarten voor uitwedstrijden kunnen worden gekocht. Bij deze vijf clubs is het voor het aanvragen van een uitkaart nodig dat de supporter een pasfoto inlevert. Overigens is het de aanbeveling van de werkgroep Nieuwe Competitieopzet KNVB dat alle clubs in de HCE vanaf het komende seizoen met een pasfotoregistratie voor uitkaarten zullen gaan werken.

### *Den Bosch*

Bij de aanvraag van een (S)CC moeten de supporters van Den Bosch aangeven of ze ook de uitreis mogelijkheid willen ontvangen. Op dat moment wordt aan hen gevraagd om een pasfoto in te leveren en worden de voorwaarden bekend gemaakt. Daarbij wordt vermeld dat de foto's indien nodig voor opsporingsdoeleinden gebruikt kunnen worden. Op de binnengekomen foto's voert de club zelf een controle uit op identiteit op basis van een meegezonden kopie van een legitimatiebewijs. Daarna plakt de club de foto op het fotoformulier van de Sdu inclusief een barcode. Die code maakt het mogelijk op een later moment eventueel een koppeling te leggen tussen de persoonsgegevens die bij de club bekend zijn en de foto die bij de Sdu is opgeslagen. De Sdu scant de foto's en slaat deze op. Op dat moment wordt een koppeling gelegd met het World Ticketing System (WTS – voorheen Wembley Ticketing System, waarin de gegevens van alle supporters centraal worden bijgehouden), zodat bijvoorbeeld kan worden gecontroleerd of

Noot 5 Wellicht dat dit bij grotere clubs minder eenvoudig is en het pasfotobestand daar wel regelmatig geraadpleegd zal moeten worden door de clubs zelf.

deze persoon ook elders of eerder een kaart heeft aangevraagd. Ook kan worden gecontroleerd of deze persoon een stadionverbod heeft. Daarna wordt de foto door Sdu digitaal op de kaart afgedrukt (met een ingebouwde beveiliging tegen fraude). Het gaat in totaal om zo'n 700 á 800 kaarten, waarvan er tussen de 200 en 250 houders per uitwedstrijd meegaan. De kosten van aanschaf zijn niet bekend bij de veiligheidscoördinator, maar per kaart betaalt de club € 15,- voor een kaart met foto in plaats van € 6,- voor een kaart zonder foto. Hierin zijn geen kosten begrepen voor extra menskracht die de club moet inzetten.

#### *Ajax*

Bij Ajax is de uitkaart voorzien van een pasfoto en dus ook strikt persoonsgebonden. De supporters moeten voor het aanvragen van de uitkaart allemaal naar het stadion komen. Het gaat om ongeveer vierduizend uitkaarthouders. De foto's worden gecontroleerd bij de toegang tot uitwedstrijden met behulp van een laptop waar het pasfotobestand op staat. Tevens kan de pasfotoregistratie gebruikt worden als supporters incidenten veroorzaken. Invoering van dit systeem ging gepaard met enkele kinderziektes, aldus de veiligheidscoördinator.

Ajax heeft gekozen een eigen systeem aan te schaffen om de foto's op te slaan en te beheren. Zij leveren de foto's echter ook aan de Sdu voor opslag in het bestand aldaar. Zij leveren de foto's direct digitaal aan en dus niet met behulp van het fotoformulier van de Sdu. De aanschafkosten van het systeem bedroegen (in 2001) € 25.000,- plus de licentiekosten voor het uitkaartsysteem. De kosten in menskracht waren 'groot' aldus de veiligheidscoördinator.

De uitkaarten van alle supporters worden bij toegang gescand om te controleren of deze persoon toegang mag krijgen. Daarnaast wordt de foto door de steward vergeleken met de foto in hun eigen bestand en met de persoon die de kaart aanbiedt. Het is de bedoeling de uitkaart in de nabije toekomst uit te breiden met chip-technologie zodat ook betalen met de kaart mogelijk wordt.

#### *Heerenveen*

Ook bij Heerenveen wordt aan alle supporters die mee willen naar uitwedstrijden een pasfoto gevraagd. Dit zijn er momenteel 3.100. Er zit geen foto op de uitkaart zelf – deze wordt opgeslagen in de (digitale) administratie van de club zelf. Alle supporters die zich aanmelden voor een uitkaart worden opgeslagen in de zogenaamde 'uitregistratie'. Als een supporter een toegangskaart wil kopen voor een uitwedstrijd, koopt deze met de (S)CC een omwisselbiljet. Bij het stadion van de ontvangende club wordt de (S)CC gescand en wordt vastgesteld of deze persoon voorkomt in het bestand van de uitregistratie. Dit gebeurt met behulp van een laptop waarop de foto van de betreffende persoon verschijnt. Na verificatie kan men het omwisselbiljet omruilen voor een toegangsbiljet en toegang verkrijgen voor het gastenvak. De kosten van dit systeem bedroegen € 6.000,-, waarvan € 3.500,- voor de hardware en € 2.500,- voor de systeemontwikkeling. Er wordt over nagedacht de fotocontrole met een Personal Digital Assistant (PDA) of een andere kleine draagbare computer uit te voeren.

### *Feyenoord*

Bij Feyenoord kunnen supporters met een seizoenskaart die aan een aantal eisen voldoen (onbesproken gedrag, geen stadionverbod) een aanvraag indienen voor een uitkaart. De uitkaart is sinds 1998 in gebruik en is er inmiddels in drie varianten: Diamond-, Gold- of Silvercard<sup>6</sup>. Op de kaart zitten een chip, barcode en pasfoto. De foto's worden via de post ingezonden (met kopie legitimatiebewijs) en door Feyenoord gescand en in een bestand opgeslagen. Inmiddels beschikken 13.000 fans over een van de drie soorten uitkaarten. De kosten van het systeem bedroegen in totaal € 300.000,- (software, hardware, begeleiding en advies). Feyenoord heeft geen inschatting gegeven van de menskracht die nodig was voor invoering van dit systeem.

De kaarten kunnen worden gescand met een laptop, een contactchip of een contactloze scanunit. Op de laptop (of andere draagbare apparatuur als een Personal Digital Assistant – zie figuur) kunnen de gegevens van de betreffende persoon worden gecontroleerd, inclusief de foto. Bij invoering was er weerstand bij een groep supporters in verband met de persoonsgebondenheid van de kaart. De acceptatie is vergroot door het uitgeven van een Nieuwsbrief (collector's item) en gratis frisdrank in de bus bij combi-vervoer.

**Figuur 2 – Controle van kaarthouder op PDA (Feyenoord)**



### *Utrecht*

De supporters die een uitkaart aanvragen moeten een pasfoto met een kopie van een legitimatiebewijs opsturen naar de club. Die voeren vervolgens een controle uit, waarna zij de pasfoto op het zogenaamde fotoformulier opsturen naar de Sdu. De Sdu scant de foto in een bestand en drukt de foto's op de uitkaarten. De club houdt zelf dus geen bestand bij met foto's. De kosten waren beperkt, aldus de veiligheidscoördinator: in het zogenaamde 'WTS-programma' was hier al een reservering voor gemaakt. Ook de belasting voor de organisatie was gering, hoewel er wel veel discussie, onbegrip en emotie was bij invoering.

Noot 6 De Diamondcard is voor supporters die per seizoen maximaal twee wedstrijden missen, de Goldcard voor supporters die circa twaalf van de zeventien wedstrijden bezoeken en de Silvercard is voor supporters die een of twee keer per seizoen meegaan naar een uitwedstrijd. Het aantal Diamondcardhouders en Silvercardhouders zal waarschijnlijk beperkt worden en het aantal Goldcardhouders wordt uitgebreid.

### 3 Juridische haalbaarheid

De vraag of het haalbaar is om een pasfotobestand met voetbalsupporters aan te leggen, speelt op een drietal verschillende niveaus:

- Juridisch;
- Technisch;
- Organisatorisch.

De opdracht van het Auditteam is, zoals gezegd, beperkt tot deze drie niveaus. Het draagvlak onder BVO's zal door de KNVB worden uitgezocht. In dit hoofdstuk gaan we in op de juridische haalbaarheid.

#### 3.1 Het wettelijk kader

Een verzameling gegevens die is te herleiden tot natuurlijke personen valt in Nederland onder de Wet Bescherming Persoonsgegevens (dit is een 'persoonsgegeven', artikel 1 onder a WBP. Een pasfoto is bij uitstek te herleiden tot een persoon). Een dergelijke verzameling wordt gezien als een zogenaamd 'bestand': een gestructureerd geheel van persoonsgegevens (artikel 2 WBP)<sup>7</sup>. Een verzameling pasfoto's van clubcardhouders die door een BVO zal worden gebruikt voor het opsporen en identificeren van supporters die een stadionverbod hebben gekregen valt dus onder deze wet.

De hoofdregel van de WBP is dat persoonsgegevens op een *behoorlijke en zorgvuldige wijze worden verwerkt* en met *welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verzameld* (art 6 en 7 WBP). Dit betekent eenvoudigweg dat er vóór het verwerken van persoonsgegevens een redelijk doel moet zijn geformuleerd en dat als eenmaal persoonsgegevens worden verwerkt dit zorgvuldig moet gebeuren. Hiernaast mogen persoonsgegevens alleen verwerkt worden als zij gebaseerd zijn op een aantal in de wet genoemde grondslagen.

#### 3.2 Doeleinden

Met de pasfotoregistratie wordt een duidelijk (*wel bepaald*) doel nagestreefd: namelijk het weren van supporters met een stadionverbod uit de stadions en het kunnen identificeren en opsporen van personen die zich misdragen in of in de directe omgeving van het stadion. De BVO moet ook in haar reglementen, bijvoorbeeld de algemene voorwaarden voor de verkoop van clubkaarten, kaarten voor wedstrijden en bij de regels die bepalen wanneer een stadionverbod wordt gegeven, deze doelen omschrijven (*'uitdrukkelijk omschreven'*). Ook moet het doel gerechtvaardigd zijn: kortom, het moet *noodzakelijk* zijn om foto's, in combinatie met de daarbij behorende namen, te gebruiken ter identificatie van supporters die stadionverbod krijgen.

Noot 7 In de volksmond ook wel de 'Privacywet' genoemd. Een wet met een dergelijke naam bestaat echter niet; de voorloper van de WBP was de WPR, de Wet Persoonsregistraties.

Uit eerder onderzoek van het Auditteam blijkt dat zonder een dergelijk systeem handhaving erg moeilijk is, dus het maken van een pasfotoregistratie is daarvoor noodzakelijk.

### 3.3 Grondslagen

Voor het verzamelen en gebruiken van pasfoto's ter identificatie van supporters die een stadionverbod hebben gekregen staan de BVO twee grondslagen uit de WBP ter beschikking. De eerste grondslag is de *ondubbelzinnige toestemming* van degene van wie een pasfoto wordt verwerkt (artikel 8 onder a WBP). Deze toestemming kan bijvoorbeeld worden gevraagd op het moment van aanvraag van een clubcard of een seizoenkaart. De BVO kan dan op het formulier aangeven dat de pasfoto alleen voor het bovengenoemde doel zal worden gebruikt en verder niet. De bewijslast dat deze toestemming ondubbelzinnig is gegeven ligt bij de BVO: het is dus verstandig om er bijvoorbeeld op het formulier, vlak voor de ondertekening, een aparte zinsnede aan te wijden, dan wel de supporter er apart voor te laten tekenen. Mocht een supporter willen weigeren een pasfoto in te leveren, dan staat het de BVO vervolgens vrij om hem of haar geen clubcard of seizoenkaart te verkopen. Het inleveren van een pasfoto kan als standaardvoorwaarde worden gesteld voor het verkopen van een clubcard/seizoenkaart.

Naast de grondslag van de toestemming kan de club zich ook beroepen op *de behartiging van een gerechtvaardigd belang* van de club (artikel 8 onder f WBP). Dit loopt gedeeltelijk parallel met de hierboven geschetste doelen van de registratie: voor het opleggen en handhaven van stadionverboden is een dergelijk belang van het registreren van pasfoto's van supporters aanwezig. De BVO (en de supporters zelf!) heeft immers een belang bij het handhaven van de orde in het stadion. De wet eist voorts ook voor het verwerken van pasfoto's van *ieder individu* een dergelijk gerechtvaardigd belang. Ook dit lijkt geen problemen op te leveren. Alleen de pasfoto's registreren van mensen die al een stadionverbod hebben gekregen, zoals gesuggereerd door de SOVS, is in de praktijk niet werkbaar en niet effectief. Ook zou het identificeren van zich misdragende supporters bij incidenten niet mogelijk dan wel zeer moeilijk zijn zonder behulp van een fotoregistratie.

### 3.4 Zorgvuldigheid

De WBP eist ook van degene die pasfoto's registreert, dat deze zorgvuldig om gaat met de gegevens. Concreet betekent dit dat pasfoto's alleen mogen worden gebruikt voor het doel waarvoor ze zijn opgeslagen, dat het bestand of de fotocollectie moet worden beveiligd tegen oneigenlijk gebruik, maar ook dat alleen de mensen die zich bezighouden met opsporing of de toegangscontrole de foto's te zien krijgen (bijvoorbeeld door de lijsten voor de wedstrijd uit te delen aan de stewards die de toegangscontrole verzorgen en deze later weer in te nemen). Ook zou men hierbij kunnen denken aan procedures om ervoor te zorgen dat degene tegen wie een stadionverbod is uitgeroepen, daartegen bezwaar kan maken. Overigens kan dit ondervangen worden door een zorgvuldige formulering van de overeenkomst waarmee de supporter dient in te stemmen bij verwerving van de clubcard/seizoenkaart.

Naast de 'gewone' eisen van zorgvuldigheid zal de WBP ook van de BVO's eisen dat er melding wordt gedaan bij het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) van het opslaan en gebruik van pasfoto's voor het weren van supporters met een stadionverbod. Bij de meeste BVO's zal een dergelijke melding voor het seizoenkaart/ clubcard-systeem al bestaan. Deze moet dan worden aangepast als er met pasfoto's wordt gewerkt.

### 3.5 Bezwaar maken en recht van inzage

In principe hebben de supporters over wie gegevens worden geregistreerd het recht om, met redelijke tussenpozen, geïnformeerd te worden over welke gegevens er precies worden geregistreerd door de BVO (artikel 35 WBP) en werkelijke onjuistheden te laten corrigeren (artikel 36 WBP). Hiervoor kunnen - gelimiteerde- kosten worden doorberekend aan de supporter. De informatieplicht kan over het algemeen door BVO's worden opgelost door in de voorwaarden voor de seizoenkaart/ clubcard op te nemen welke gegevens worden geregistreerd, waar deze gegevens voor worden gebruikt en deze voorwaarden aan elke supporter bij aanschaf van de seizoenkaart/ clubcard ter hand te stellen.

Hiernaast bestaat de mogelijkheid van de supporter om *verzet* aan te tekenen tegen het opnemen van pasfoto's door de BVO (artikel 40 WBP). Dit kan echter alleen als de grondslag voor de registratie van de pasfoto's door de BVO is gebaseerd op het *gerechtvaardigde belang* van de BVO (zie boven). Heeft een supporter eerder toestemming gegeven voor het registreren van pasfoto's, dan kan deze daar later geen verzet meer tegen indienen.

Het aantekenen van verzet hoeft daarbij niet te leiden tot het schrappen van de pasfoto uit de registratie: de BVO mag zelf beoordelen of het verzet gerechtvaardigd is. Zij kunnen dit bijvoorbeeld laten doen door dezelfde commissie die ook beslist over het stadionverbod. Ook voor het aantekenen van verzet kunnen -gelimiteerde- kosten worden doorberekend aan de supporter. De supporter kan vervolgens tegen een hem onwelgevallige beslissing in beroep bij de rechtbank (artikel 46 WBP).

### 3.6 Reeds gesloten overeenkomsten

Een aantal BVO's<sup>8</sup> heeft langer lopende contracten gesloten met supporters waarin nog geen voorwaarden voor pasfotoregistratie zijn opgenomen. Het is de vraag of het juridisch haalbaar is deze overeenkomsten tussentijds aan te passen en uit te breiden met een passage over pasfoto's. In ieder geval brengt dit voor BVO's de nodige administratieve werkzaamheden met zich mee. Dit geldt ook voor de clubs die voor het nieuwe seizoen al een mailing de deur uit hebben gedaan waarin niet is gemeld dat er ook pasfoto's moeten worden opgestuurd.

Noot 8 Voor wat betreft seizoenkaarten gaat het om 3 BVO's (de seizoenkaarten worden gedurende enkele jaren bij ingang van elk seizoen stilzwijgend verlengd); voor wat betreft clubcards gaat het om de meeste BVO's.

## Conclusie

*De Wet Bescherming Persoonsgegevens legt aan de BVO's geen bezwaren in de weg voor het registreren van pasfoto's van supporters en het gebruiken van deze pasfoto's ter opsporing en identificatie van mensen met een stadionverbod. De BVO's hebben welbepaalde doelen voor het registreren van pasfoto's en kunnen de verwerking hiervan baseren op ten minste twee grondslagen van de WBP. Ook kunnen de clubs met niet al te veel moeite ervoor zorgen dat zij de pasfoto's op een zorgvuldige manier verwerken. Het belangrijkste punt van aandacht is de vraag hoe met reeds gesloten overeenkomsten moet worden omgegaan.*

## 4 Technische haalbaarheid

### 4.1 Gebruikers en leveranciers

In het kader van dit haalbaarheidsonderzoek is contact gelegd met een aantal gebruikers en een aantal leveranciers van systemen voor pasfotoregistratie. Daaruit blijkt dat het aanleggen van een databestand met pasfoto's technisch gezien haalbaar is, zowel voor individuele clubs als centraal bij de Sdu (zie onder). Dit blijkt niet alleen uit de inventarisatie onder leveranciers, maar het blijkt ook uit het feit dat er al zes clubs zijn die werken met pasfoto-registratie, soms met forse aantallen pasfoto's. De techniek stelt in feite nauwelijks grenzen aan het aantal pasfoto's dat kan worden geregistreerd, dus ook bij grotere aantallen is het technisch haalbaar. Ook het inbouwen van een technische voorziening die het mogelijk maakt per persoon 'aan te vinken' wie een stadionverbod heeft is mogelijk alsmede het afdrukken van lijsten met foto's en persoonsgegevens. Het kost tijd en geld, maar technisch gezien staan er geen belemmeringen in de weg.

### 4.2 Foto's per post of bij de club nemen

De leveranciers geven aan dat het optimaal zou zijn als de foto's niet worden opgestuurd via de post, maar door de clubs (of een Trusted Third Party<sup>9</sup>) digitaal worden gemaakt en direct in een bestand worden opgeslagen. Daarvoor zou het nodig zijn dat alle supporters naar het stadion komen om daar een foto te laten maken. Dit heeft een aantal voordelen:

- ten eerste zijn er minder handelingen nodig om met behulp van een digitale camera foto's in een database in te voeren, dan een foto te ontvangen, te controleren, te scannen en vervolgens in een database op te slaan;
- ten tweede zijn de foto's die *live* worden gemaakt gegarandeerd van recente datum. Als mensen zelf een pasfoto opsturen via de post kan de foto een paar jaar oud zijn;
- ten derde voldoen foto's die door de clubs zelf worden gemaakt per definitie aan de eisen die nodig zijn voor een goed gebruik. Bij pasfoto's die via de post worden opgestuurd is het iets moeilijker om eisen te stellen aan de foto. Als het bijvoorbeeld de bedoeling is ooit met technieken voor automatische gezichtsherkenning (biometrie) te gaan werken, moeten de foto's aan bepaalde eisen voldoen. Als mensen zelf foto's inzenden kunnen deze vanuit verschillende hoeken zijn genomen (schuin van voren) wat de kans op automatische gezichtsherkenning verkleint.

Een nadeel van de *live* methode, waarbij de supporters dus door de clubs zelf moeten worden gefotografeerd, is dat dit op korte termijn voor de clubs veel werk oplevert.

Noot 9 Dit is een bedrijf of instantie die door de BVO wordt gemachtigd de pasfoto's te maken, registreren en/of opslaan. In het werken met persoonsgegevens is dit een veel toegepaste werkwijze die ook juridisch acceptabel is, mits goede afspraken worden gemaakt ter bescherming van de gegevens.

De meeste BVO's zouden hiervoor nieuwe apparatuur moeten aanschaffen en bovendien moeten zij hun supporters naar het stadion (of een andere centrale locatie) laten komen en menskracht ter beschikking hebben om de foto's te verwerken. Gezien het feit dat de clubs die nu ervaring hebben met pasfotoregistratie bijna allemaal hebben gekozen voor het opvragen van pasfoto's via de post (met een kopie van een legitimatiebewijs), laten wij de mogelijkheid van het nemen van foto's door de clubs zelf verder buiten beschouwing.

#### **4.3 Twee varianten: Sdu of BVO's**

Drie van de zes clubs die nu al ervaring hebben met pasfotoregistratie hebben ervoor gekozen dit bij de Sdu te laten doen. De club met de meeste ervaring, ADO Den Haag, die al met pasfotoregistratie werkt voor alle kaarten, heeft ook gekozen voor de Sdu als leverancier. Ajax heeft zelf een systeem voor fotoregistratie maar levert alle foto's digitaal aan de Sdu. Gezien deze ervaringen is de Sdu een potentiële partner om op korte termijn over te kunnen gaan tot integrale invoering van pasfotoregistratie.

Er is contact opgenomen met de Sdu en technisch gezien is het haalbaar de fotoregistratie nog voor de start van het nieuwe seizoen uit te breiden naar het totaal van ongeveer 550.000 kaarthouders.<sup>10</sup> In dat geval moeten de volgende stappen worden doorlopen:

- 1 Sdu verzorgt per BVO een gepersonaliseerde mailing van fotoformulieren en levert de zending af aan de BVO's. Een alternatief is levering van blanco fotoformulieren naar de BVO's. In beide gevallen zorgen de BVO's overigens zelf voor het aanschrijven van de kaarthouders.
- 2 Supporters leveren foto's in bij de BVO (naam en geboortedatum op achterzijde van foto) en een kopie van hun legitimatiebewijs.
- 3 Elke BVO zorgt voor het bevestigen van de foto op het fotoformulier en koppeling van het barcodenummer aan de gegevensset van de supporter.
- 4 Elke BVO levert een bestand aan van supporters inclusief het gekoppelde foto barcodenummer.
- 5 Sdu scant de foto's en plaatst deze in een elektronisch archief.
- 6 Op elke overeen te komen wijze (op een Cd-rom bijvoorbeeld) kunnen de gescande foto's worden teruggeleverd naar een nader te bepalen database.
- 7 Alle BVO's kunnen op elk gewenst moment via de Sdu over het digitale bestand met foto's van de eigen supporters beschikken en kunnen dit bestand gebruiken voor identificatie van supporters die ongeregelde heden veroorzaken.
- 8 Om actuele lijsten met pasfoto's van supporters met stadionverboden te verkrijgen dient per BVO dit bestand gekoppeld te worden met de relatienummers in het WTS van de supporters die een stadionverbod hebben. De KNVB kan op basis van deze koppeling er voor zorgen dat alle BVO's voor elke competitieronde over een actuele lijst met foto's van supporters met stadionverboden beschikken.

Noot 10 Er zijn 273.000 houders van een seizoenskaart en 288.000 houders van een clubcard.

De Sdu heeft voor het verzorgen van de pasfotoformulieren voor 18 BVO's circa tien werkdagen nodig. Er kunnen per week circa 100.000 foto's worden ingescand, wat dus neerkomt op ongeveer vijf weken. De kosten van fotoformulieren, scannen, opslaan en archiveren bedragen ongeveer 0,95 eurocent per pasfoto.

De kosten in tijd en geld voor de BVO's zijn bij deze variant relatief laag maar verschillen uiteraard naar gelang de omvang van de supportersaanhang van de BVO.<sup>11</sup>

#### *BVO's zelf*

Als de clubs zelf foto's zouden inscannen en beheren in een bestand, is het moeilijker een inschatting van de technische haalbaarheid te geven omdat dit nog nooit is geprobeerd. Afgaand op de ervaringen van de clubs die al met pasfotoregistratie werken voor de uitkaarten, kan worden gesteld dat dit technisch gezien haalbaar is. De systemen van Ajax en Feyenoord zijn echter al enkele jaren in ontwikkeling en hadden te kampen met kinderziektes. De kosten bedroegen in het geval van Ajax € 25.000,- (aanschafkosten) en bij Feyenoord € 300.000,- (software, hardware, begeleiding en advies). De personele belasting voor beide organisaties was ook aanzienlijk: Ajax vond de kosten in menskracht 'groot'. Feyenoord heeft geen inschatting gegeven van de overige kosten in tijd en geld.

#### **Conclusie**

*Technisch is de invoering van een lichte variant van pasfotoregistratie haalbaar voor het seizoen 2005 / 2006. De meest veelbelovende variant is die waarbij de pasfoto's door de clubs worden verzameld en vervolgens naar de Sdu worden gezonden voor verdere verwerking. De BVO's kunnen vervolgens over het bestand met de foto's van de eigen supporters beschikken. De variant waarbij alle clubs zelf een systeem moeten aanschaffen, vullen en beheren is technisch ook haalbaar, maar niet op korte termijn en vergt veel meer menskracht van de clubs.*

Noot 11 Dit geldt niet voor de clubs die al een mailing voor het nieuwe seizoen de deur uit hebben gedaan: zij zouden dit opnieuw moeten doen.

## 5 Organisatorische haalbaarheid

### 5.1 Inventarisatie onder BVO's

Na de juridische en technische haalbaarheid, komt als derde de organisatorische haalbaarheid aan bod. Deze kan worden afgeleid uit de inventarisatie onder de BVO's die de afgelopen weken is uitgevoerd. Eerst moet echter een opmerking worden gemaakt over de variant van pasfotoregistratie die werd voorgesteld.

#### *Lichte of zware variant?*

Bij het analyseren van de antwoorden van de BVO's valt op dat sommige zich bij het invullen van de vragen niet bleken te realiseren wat de lichte variant precies inhield. Dat is in de introductiebrief duidelijk gesteld, maar kennelijk niet voor iedereen duidelijk genoeg. Enkele BVO's hebben dan ook de vragen over haalbaarheid beantwoord in de veronderstelling dat het de bedoeling was de foto op de (S)CC te drukken. In eventuele toekomstige communicatie met de BVO's moet dit punt dus nog duidelijker worden overgebracht. Veel van de kanttekeningen die geplaatst werden gingen dus uit van de organisatie die nodig is voor foto's op de kaart.

### 5.2 Voorspelling van organisatorische haalbaarheid BVO's

In de inventarisatie onder de BVO's is gevraagd of de clubs het organisatorisch haalbaar achten nog voor het volgende seizoen over te gaan tot een pasfotoregistratie. Drie clubs verwachten dat invoering redelijk eenvoudig zal zijn (één van hen, ADO Den Haag, doet het al). Dertien clubs voorzien grote problemen en één club kon geen inschatting geven. Van één club is geen reactie ontvangen. De volgende organisatorische knelpunten werden genoemd door de clubs:

- organisatorische kosten voor BVO's (menskracht, tijd en geld);
- doorlooptijd die nodig is van aanvraag tot levering;
- communicatie/draagvlak supporters.

Overigens gaat het om 'spontaan' genoemde knelpunten – het is dus niet zo dat de clubs een aantal opties aangeboden kregen met de vraag of ze daar problemen op voorzagen. Op elk van deze drie knelpunten wordt in dit hoofdstuk ingegaan.

### 5.3 Kosten (menskracht, tijd en geld)

Veel clubs geven in de inventarisatie aan grote problemen te voorzien voor hun eigen organisatie als nog voor het komende seizoen tot pasfotoregistratie zou worden overgegaan. Er zijn mensen nodig om de administratie van de pasfoto's en de formulieren te verwerken. Daarnaast is het, als de clubs de foto's zelf in een bestand moeten invoeren nodig apparatuur aan te schaffen en deze te leren hanteren. In de variant waarbij centraal wordt ingevoerd is dit uiteraard geen groot knelpunt.

Ook voor het toepassen van de pasfoto's bij het weren van personen met een stadionverbod of het beschikbaar maken van foto's in het kader van opsporing achteraf is menskracht nodig.

Een ander probleem heeft te maken met de timing van de invoer van pasfotoregistratie. Drie clubs hadden ten tijde van onze inventarisatie bij de BVO's, de eerste week van april, al de mailing voor de seizoens- of clubkaarten de deur uit gedaan<sup>12</sup>. Daarin hebben zij niet gevraagd om het inzenden van een pasfoto. Mocht besloten worden tot algemene invoering van pasfotoregistratie, dan zullen deze clubs dus een nieuwe extra mailing de deur uit moeten doen met alle kosten (tijd en geld) van dien.

#### **5.4 Doorlooptijd**

Een aantal clubs voorziet knelpunten in de doorlooptijd die nodig is om zelf een vorm van pasfotoregistratie uit te voeren. De doorlooptijd van invoering van pasfotoregistratie bij de clubs die er al mee werken voor uitkaarten<sup>13</sup> was als volgt:

- Den Bosch: twee tot drie maanden;
- Utrecht: minimaal drie maanden;
- Heerenveen: zes maanden;
- Ajax: negen maanden;
- Feyenoord: doorlooptijd is afhankelijk van wat je erin wilt verwerken.

De benodigde tijd om een fotoregistratie voor de uitkaarten op te zetten was dus drie maanden of langer. Relevant is de constatering dat het bij dat bovenstaande doorlooptijden gaat om het relatief kleine aantal uitkaarten en niet om een pasfotoregistratie van alle supporters. Het lijkt dus realistisch te veronderstellen dat de doorlooptijd van invoering van een lichte variant van pasfotoregistratie voor de meeste BVO's minimaal drie maanden zal zijn.

Aangezien de competitie 2005-2006 per 1 augustus aanvangt en de besluitvorming op zijn vroegst half april zal plaatsvinden is de nog beschikbare tijd buitengewoon krap bemeten zowel voor de mailing met de aanvullende eisen met betrekking tot de pasfoto, de inzameling en registratie en het verzenden van de fotoformulieren (uitgaande van SDU), de opbouw van de bestanden en het verzenden van de kaarten.

#### **5.5 Communicatie/draagvlak supporters**

De clubs wijzen ook op het belang van een zorgvuldige communicatie met de supporters(-verenigingen) en de tijd die daarin gaat zitten. Dit heeft meer met draagvlak dan met organisatie van doen, maar is toch een punt waarvan nu al kan worden voorspeld dat dit inderdaad ook tijd zal gaan kosten. Het is duidelijk dat veel supporters(-verenigingen) niet positief staan tegenover pasfotoregistratie.

Noot 12 Uit navraag bij de KNVB op 14 april bleek dat inmiddels 15 BVO's hun mailing aan supporters de deur uit hebben gedaan.

Noot 13 De doorlooptijd bij ADO Den Haag was niet bekend bij degene die voor de inventarisatie is benaderd omdat hij toen nog niet in dienst was bij de club.

Om toch tot een succesvolle invoering van de lichte variant te kunnen overgaan, moet dan ook tijd worden uitgetrokken voor communicatie met de achterban.

Ook hier mag worden aangenomen dat dit bij de grotere clubs relatief de meeste tijd zal kosten.

Overigens blijkt dat de meeste clubs die al werken met pasfotoregistratie positieve ervaringen hebben. Er treedt vaak een proces van gewenning op na enige tijd en ook blijkt dat veel supporters de voordelen er zelf van gaan inzien. De raddraaiers blijven echter een lastige groep: "Ze zijn er nog niet blij mee, ze proberen de regelgeving te ontduiken. Dat is wel lastig, maar dat is een kwestie van de mentale hardheid houden," aldus een veiligheidscoördinator. Het is overigens de vraag of deze verschijnselen die bij de uitkaarten zijn waargenomen ook zullen optreden bij integrale invoering van pasfotoregistratie voor *alle* supporters.

### Conclusie

*In organisatorisch opzicht is een zorgvuldige integrale invoering van een lichte variant van pasfotoregistratie moeilijk haalbaar gelet op de aanvangsdatum van de nieuwe competitie op 1 augustus. Het Auditteam heeft grote twijfels of in drie maanden tijd de invoering op zorgvuldige wijze gestalte kan krijgen. Ook de communicatie over voorgenomen invoering met supporters kan in een dergelijke korte tijdsspanne problemen geven. Het Auditteam wijst erop dat als door een te grote tijdsdruk er met de invoering veel zaken fout zouden gaan dit het draagvlak sterk ondermijnt.*