

# **Wie neemt de verantwoordelijkheid?**

*Een onderzoek naar de ontwikkeling van de lokale samenwerking voor  
voetbalveiligheidsbeleid*

Begeleiding: dr. M. E. Honingh  
Auteur: A. Siemerink (3056015)

Masterscriptie opleiding Bestuurskunde  
Faculteit der Managementwetenschappen  
Radboud Universiteit Nijmegen

Nijmegen, september 2014

## Voorwoord

De verhandeling die voor u ligt is het resultaat van zeven maanden onderzoek en schrijven. De titel die ik aan deze verhandeling heb gegeven luidt: *'Wie neemt de verantwoordelijkheid?'*. De reden daarvoor is dat ik, na al deze maanden van onderzoek, tot de conclusie ben gekomen dat de lokale samenwerking voor een belangrijk deel te verklaren is door het beantwoorden van deze vraag. Immers volgt uit dit onderzoek dat het niet gaat om de verantwoordelijkheden die de betrokkenen hebben, maar om de verantwoordelijkheid die zij daadwerkelijk nemen. Daarmee doel ik op het feit dat zowel voetbalveiligheid als samenwerking vragen om een bepaalde inzet die niet altijd even vanzelfsprekend is. Daarom is het mogelijk dat niet altijd de verantwoordelijkheid wordt genomen die noodzakelijk is om de samenwerking tot een succes te maken. In ieder geval zijn durf, begrip en tijd nodig. Want samenwerken is niet alleen ervoor zorgen dat taken worden uitgevoerd, maar is het ook verder kijken dan je eigen denkbeelden en jezelf verder ontwikkelen.

Bij dezen gaat nog een woord van dank uit naar iedereen die mij geholpen heeft bij mijn studie, persoonlijke ontwikkeling, en dit onderzoek.

Nijmegen, augustus 2014

Alex Siemerink

# Inhoudsopgave

<b>VOORWOORD</b> .....	<b>2</b>
<b>INHOUDSOPGAVE</b> .....	<b>3</b>
<b>SAMENVATTING</b> .....	<b>5</b>
<b>AFKORTINGENLIJST</b> .....	<b>7</b>
<b>1. INLEIDING</b> .....	<b>8</b>
1.1    INTRODUCTIE .....	8
1.2    PROBLEEMSTELLING .....	9
1.3    ONDERZOEKSOPZET .....	10
1.4    RELEVANTIE .....	10
1.5    LEESWIJZER .....	11
<b>2. VOETBAL EN VEILIGHEID IN NEDERLAND</b> .....	<b>12</b>
2.1    VOETBALONVEILIGHEID .....	12
2.1.1 <i>Integraal voetbalveiligheidsbeleid</i> .....	13
2.2    VOETBALVEILIGHEIDSBELEID IN NEDERLAND .....	14
2.2.1 <i>Kader voor samenwerking</i> .....	16
2.3    KETENBENADERING .....	16
2.3.1 <i>Betaald voetbal organisatie</i> .....	16
2.3.2 <i>Gemeente</i> .....	17
2.3.3 <i>Politie</i> .....	18
2.3.4 <i>Openbaar Ministerie</i> .....	18
2.4    BESTUURLIJKE CONTEXT .....	19
<b>3. THEORETISCH KADER</b> .....	<b>21</b>
3.1    NETWERKBENADERING .....	21
3.1.1 <i>Structuren in beleidsnetwerken</i> .....	22
3.2    STRUCTURE EN AGENCY IN BELEIDSNETWERKEN .....	24
3.2.1 <i>De invloed van structure op agency</i> .....	24
3.2.2 <i>Agency in beleidsnetwerken</i> .....	26
3.2.3 <i>Ontwikkeling van netwerkstructuren</i> .....	28
3.3    SYNTHESE .....	30
3.3.1 <i>Conceptueel model</i> .....	32
<b>4. METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING</b> .....	<b>33</b>
4.1    OPERATIONALISATIE .....	33
4.2    ONDERZOEKSSTRATEGIE .....	35
4.2.1 <i>Case study</i> .....	35
4.2.2 <i>Waarnemingsmethoden</i> .....	36
4.2.3 <i>Validiteit en betrouwbaarheid</i> .....	36
4.3    CASUSSELECTIE .....	37
4.3.1 <i>Diepte-interviews</i> .....	37
<b>5. RESULTATEN</b> .....	<b>38</b>
5.1    ARNHEM .....	38
5.2    TILBURG .....	42
5.3    OSS .....	47
5.4    KENMERKEN LOKALE SAMENWERKING .....	51
<b>6. ANALYSE</b> .....	<b>54</b>
6.1    STRUCTURELE VERANDERING .....	54
6.2    STRUCTURELE KENMERKEN .....	56
6.3    BELEIDSNETWERKEN IN THEORIE EN PRAKTIJK .....	59
6.3.1 <i>Oorzaken van verandering</i> .....	60
<b>7. CONCLUSIE</b> .....	<b>61</b>
<b>8. DISCUSSIE &amp; REFLECTIE</b> .....	<b>63</b>

8.1	AANBEVELINGEN.....	63
8.2	THEORETISCHE REFLECTIE.....	63
8.3	METHODISCHE REFLECTIE.....	64
	<b>LITERATUUR.....</b>	<b>65</b>
	<b>BIJLAGE I: INTERVIEWPROTOCOL CASUSSEN.....</b>	<b>68</b>
	<b>BIJLAGE II: INTERVIEWPROTOCOL DESKUNDIGEN.....</b>	<b>70</b>
	<b>BIJLAGE III: UITGEVOERDE INTERVIEWS.....</b>	<b>71</b>
	<b>BIJLAGE IV: CASUSBESCHRIJVING.....</b>	<b>72</b>
	VOETBAL EN VEILIGHEID IN ARNHEM.....	72
	VOETBAL EN VEILIGHEID IN TILBURG.....	72
	VOETBAL EN VEILIGHEID IN OSS.....	73

## Samenvatting

Vanwege het landelijk gevoerde voetbalveiligheidsbeleid en de Nederlandse wetgeving hebben de lokale veiligheidspartners - gemeente, politie, Openbaar Ministerie en betaald voetbalorganisatie - beleidsruimte om invulling te geven aan het te voeren voetbalveiligheidsbeleid. Dit heeft als gevolg dat de lokale beleidsnetwerken zich uiteenlopend hebben ontwikkeld en verschillende structuren in de samenwerking hebben ontwikkeld. Tegen deze achtergrond werd dit meervoudig case study onderzoek gestart om de ontwikkeling van de lokale beleidsnetwerken te verklaren. De centrale vraag in dit onderzoek is: *Welke factoren zijn van invloed op de netwerkstructuur voor de lokale samenwerking voor voetbal en veiligheid?*

Om een antwoord te geven op de onderzoeksvraag is in eerste instantie een literatuurstudie uitgevoerd waarmee is ingegaan op de zogenoemde '*netwerkbenadering*'. In de netwerkbenadering wordt gesteld dat actoren samenkomen in beleidsnetwerken als gevolg van een wederzijdse afhankelijkheid voor het oplossen van gedeelde beleidsproblemen. Een wederzijdse afhankelijkheid ontstaat wanneer de benodigde beleidsmiddelen verdeeld zijn over meerdere actoren. Het idee daarbij is dat de actoren bepaalde eigen waarden en belangen proberen te realiseren door elkaar te sturen en de beleid- en besluitvorming te beïnvloeden. Als gevolg van de herhaalde interactie tussen de actoren ontwikkelen zich bepaalde sociale structuren binnen het beleidsnetwerk. Voor het verklaren van de ontwikkeling van bepaalde structuren zijn de sociologische concepten '*agency*' en '*structure*' essentieel. Agency refereert naar de zelfstandigheid van actoren om gedragskeuzen te maken op basis van de eigen beelden en definities die zij van de werkelijkheid hebben. Structure verwijst naar duurzame sociale structuren, zoals normen, verdeling van beleidsmiddelen of onderlinge afhankelijkheden, die zowel van invloed zijn op het gedrag als het resultaat zijn van het gedrag van actoren. In de relatie tussen agency en structure zijn vier typen factoren te onderscheiden die de ontwikkeling van bepaalde sociale structuren verklaren: cognitieve, sociale, structurele en externe factoren.

De cognitieve factoren hebben betrekking op de inzichten van actoren met betrekking tot het beleidsprobleem en het beleidsnetwerk. De sociale factoren betreffen de beelden die actoren van elkaar hebben. De structurele factoren betreffen de relevante instituties en beleidsmiddelen in een netwerk. De externe factoren betreffen (abrupte) externe veranderingen en ontwikkelingen die een direct of indirect effect hebben op de netwerkstructuur en percepties van actoren. De aanname is dat deze vier factoren zorgen voor bepaalde gedragingen en sociale relaties binnen een beleidsnetwerk waarin patronen te herkennen zijn. Daarbij volgt dan ook dat veranderingen in de verklarende factoren zorgen voor verandering in de netwerkstructuur. In de literatuur worden vier oorzaken van verandering onderscheiden: (1) Interactieprocessen tussen de actoren, (2) de toetreding van nieuwe actoren, (3) (onvoorziene) gevolgen van beleid, en (4) externe ontwikkelingen in de omgeving of in andere beleidsnetwerken. Op basis van deze verschillende theoretische verklaringen is vervolgens kwalitatieve onderzoek gedaan naar de ontwikkeling van de netwerkstructuur van de lokale beleidsnetwerken in Arnhem, Tilburg en Oss.

De voornaamste uitkomst van het kwalitatieve onderzoek is dat de drie onderzochte beleidsnetwerken op verschillende momenten, verschillende typen van verandering hebben doorgemaakt. Daarbij is een tweede bevinding dat in de drie beleidsnetwerken de onderlinge relaties tussen de drie belangrijkste lokale partijen - gemeente, politie en betaald

voetbalorganisatie - dezelfde kenmerken hebben. Uit dit onderzoek volgt dat de overeenkomsten in onderlinge verhoudingen niet alleen te verklaren zijn op basis van de institutionele context en de formele relaties. Zo volgt uit de resultaten dat in het geval van Oss en Tilburg tot respectievelijk 2011 en 2008 er sprake was van een minder sterke rolinvulling door de gemeente en betaald voetbalorganisatie. Bovendien had de politie tot in beide casussen een voortrekkersrol. Deze situatie leidde ertoe dat bepaalde belangen en perspectieven minder vertegenwoordigd werd in de beleid- en besluitvorming tot de omslagpunten die plaatsvonden.

De omslagen die in Oss en Tilburg plaatsvonden, hebben vooral een grondslag in de toetreding van nieuwe sleutelfunctionarissen bij de gemeente en politie. De toetreding van deze actoren zorgde namelijk voor een impuls in de ontwikkeling van de twee beleidsnetwerken door de inbreng van nieuwe opvattingen over de samenwerking en rolverdeling. Deze opvattingen hadden in het bijzonder betrekking de rollen van de gemeente als sturende en verbindende actor, de politie als adviseur en bewaker van de openbare orde, en de betaald voetbalorganisatie als evenementorganisator en als schakel om de probleemsupporters te bereiken. Door sterk in te zetten op deze rolverdeling en ieders individuele verantwoordelijkheden vervulden de verschillende partijen beter hun rollen in lijn met de institutionele positie die zij hebben. Daarbij bleek ook dat in de veranderprocessen een belangrijke rol weggelegd is voor de gemeente. Als bevoegd gezag kan zij als geen andere de andere partijen aanspreken op hun verantwoordelijkheden en zodoende sturing geven aan de beleidsnetwerken.

Tevens volgt uit de analyse dat voor de samenwerking het van belang is dat in de structurele overleggen de verschillende hiërarchische niveaus worden vertegenwoordigd. Daarbij gaat het vooral om de (inhoudelijke) betrokkenheid van sleutelfunctionarissen en de rol van linking pin die zij in het netwerk vervullen. Wanneer er daarvan sprake is, neemt in de structurele overleggen en contacten de competitie tussen beleidsvoorkeuren en belangen toe. Dit leidt ertoe dat de afstand tussen de individuele informatiebeelden afneemt en de overeenstemming vergroot. In dit geval is er wederom een centrale rol weggelegd voor de gemeente. Binnen het beleidsveld van voetbalveiligheid is er namelijk sprake van een zekere verwachtingspatroon met betrekking tot de rol die de gemeente vervult. Het idee is dat de gemeente de enige actor is die de uiteenlopende belangen kan verbinden en in bepaalde gevallen de knoop kan doorhakken in de besluitvorming. Uit dit onderzoek volgt dat wanneer de gemeente haar rol als zodanig invult, door de discussies aan te gaan en de verschillende actoren aan te spreken op hun verantwoordelijkheden, er een nadruk komt te liggen op het verkennen van de beleidsmogelijkheden.

## Afkortingenlijst

BVO	Betaald voetbalorganisatie
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CCV	Centrum voor Criminaliteitspreventie Veiligheid
CIV	Centraal Informatiepunt Voetbalvandalisme
HIB	Hooligans In Beeld
KNVB	Koninklijke Nederlandse Voetbalbond
MDVO	Multidisciplinair Voetbal Veiligheidsoverleg
OM	Openbaar Ministerie
OOV	Openbare Orde en veiligheid
VVS	Voetbal Volg Systeem
VenJ	Veiligheid en Justitie
VVO	Vitesse Veiligheidsoverleg
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport

# 1. Inleiding

## 1.1 Introductie

In 2011 werd het *'Beleidskader Voetbal en Veiligheid'* vernieuwd met als uitgangspunt om voetbal weer tot een feest te maken. Daarbij stelde de Minister van Veiligheid en Justitie Ivo Opstelten dat de beleidsfocus in de voorgaande jaren te veel op de bestrijding van voetbalvandalisme lag (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2011, p. 3). Daarom is het nieuwe streven van het Ministerie van Veiligheid en Justitie om het aantal veiligheidsmaatregelen te verminderen en de kwaliteit van wedstrijdbezoeken te verhogen. Daarvoor stimuleert het Ministerie de lokale partijen - gemeenten, politie, Openbaar Ministerie en betaald voetbalclubs - om kritischer afwegingen te maken voor het gevoerde voetbalveiligheidsbeleid<sup>1</sup> en zodoende efficiënter en effectiever om te gaan met de beschikbare middelen (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2011, p. 8). Het Ministerie richt zich op deze lokale partijen, omdat zij zogenoemde *'beleidsnetwerken'* vormen waarin invulling wordt gegeven aan het voetbalveiligheidsbeleid. Het beleidskader dient daarbij, net zoals de twee voorgaande uit 1997 en 2003, als een visiestuk en bestuurlijk handboek om de lokale samenwerking te bevorderen en richting te geven aan het voetbalveiligheidsbeleid. Interessant is dat in historisch perspectief het nieuwe, landelijke streven in contrast staat met het verleden.

In de jaren '80 en '90 nam het aantal maatregelen in rap tempo toe naar aanleiding van de aanhoudende ongeregelheden tijdens voetbalwedstrijden. Zo werden onder andere maatregelen genomen om de supportersgroepen zoveel mogelijk te segregeren, werd de politie-inzet bij risico wedstrijden verhoogt en werden voetbalclubs verplicht om een eigen veiligheidsorganisatie op te stellen (Spaaij, 2006, p.97). Na verloop van tijd hadden de verschillende veiligheidsmaatregelen een gewenst effect. Het aantal incidenten in en rond stadions nam af en de veiligheidsrisico's op stadionterreinen verkleinden. Gezien de effectiviteit van veiligheidsmaatregelen is het opvallend te noemen dat gezien het nieuwe streven is om het aantal veiligheidsmaatregelen te verminderen. Echter, is het nieuwe streven ook begrijpelijk. De toegenomen veiligheidsmaatregelen hadden namelijk ook neveneffecten op de problematiek en er ontstond een discussie over de doelgerichtheid van het aantal genomen veiligheidsmaatregelen (Spaaij, 2006, pp. 98-99).

Door de jaren heen zijn meerdere veranderingen in de probleemsituatie zichtbaar. Veiligheidspersoneel van voetbalclubs werd bedreigd om hen in hun optreden te beperken, hooligans omzeilden veiligheidsmaatregelen door wedstrijden in lagere divisies te bezoeken en het aantal schermutselingen tussen supportersgroepen buiten de stadions en wedstrijddagen om nam toe (CIV, 2001, p. 10, COT, Bureau Beke & Politieacademie, 2011, pp. 31-32). Tevens werd de discussie over de doelgerichtheid van de veiligheidsmaatregelen groter naar aanleiding van het toegenomen inzicht in de achtergronden en het gedrag van de probleemsupporters. Beleidsuitkomsten en onderzoek toonden aan dat gerichte beleidsprogramma's effectiever het voetbalvandalisme bestrijden (CIV, 2004, p. 4). Hoofdvoorbeeld daarvan is het Hooligans in Beeld (HIB) programma dat in 2002 werd opgestart. Dit beleidsprogramma richtte zich niet alleen op het controleren van individuele

---

<sup>1</sup> De term 'beleid' refereert naar de voornemens, keuzen en acties van één of meerdere bestuurlijke instanties die gericht zijn op de sturing van een bepaalde maatschappelijke ontwikkeling (Rosenthal, Ringeling, Boven, 't Hart en Van Twist, 1996, p. 80)



hooligans binnen de context van het voetbal, maar ook in hun alledaagse activiteiten (Spaaij, 2006, p. 100). Door deze werkwijze konden probleemsupporters uit de anonimiteit gehaald worden en kon worden bepaald of zij vervolgd konden worden op grond van strafbare feiten die zij elders pleegden. Op basis van de toegenomen informatie over probleemsupporters konden zij ook effectiever in hun gedrag worden beïnvloed. Niet veel later veranderde naar aanleiding van deze ontwikkeling de landelijke beleidsfocus. Lokale partijen werden aangespoord om zo dadergericht mogelijk op te treden en om meer in te zetten op beleidsterreinen als preventie, preparatie en nazorg (Stuurgroep voetbalvandalisme en - geweld, 2003, pp. 3-6).

Het zojuist geschetste beeld benadrukt dan ook de veranderlijkheid van het beleidsveld van voetbal en veiligheid. Daarbij vragen de veranderingen in de probleemsituatie om een veranderde aanpak, en wordt op landelijk niveau ook herhaaldelijk aangespoord op verandering. Het landelijke beleid<sup>2</sup> heeft tot op heden echter geen echt dwingend karakter gehad (Auditteam voetbal en veiligheid, 2007, p. 20) en ligt de verantwoordelijk voor veiligheidsbeleid wettelijk gezien op lokaal niveau. Door de jaren heen hebben de lokale beleidsnetwerken zich dan ook vrij autonoom ontwikkeld als gevolg van de beleidsruimte die de lokale partijen hebben. De verschillende beleidsnetwerken zijn in deze zin verschillend omgegaan met de ontwikkelingen en hebben zelf ook verschillende ontwikkelingen doorgemaakt. Zo wisselt tot op heden de betrokkenheid van de verschillende actoren<sup>3</sup> binnen de lokale beleidsnetwerken (Auditteam voetbal en veiligheid, 2013, p. 14-17). Daarnaast zijn door de jaren heen ook landelijke trends zichtbaar. In de afgelopen tien jaar is bijvoorbeeld te zien hoe voetbalorganisaties hun rol anders invullen op het gebied van voetbalveiligheid (Auditteam voetbal en veiligheid, 2013, p. 27) en is de totale politie-inzet zichtbaar afgenomen. In de ontwikkeling van de beleidsnetwerken zijn dus zowel verschillen als overeenkomsten zichtbaar. Het ontbreekt echter aan inzicht in de factoren die van invloed zijn op deze overeenkomsten en verschillen in ontwikkeling.

## **1.2 Probleemstelling**

Bestuurskundig gezien ontstaat op basis van de bovenstaande constatering de behoefte aan meer inzicht in de ontwikkeling van de verschillende beleidsnetwerken. Immers is het zoeken naar verklaringen voor de werking van beleidsnetwerken een centraal onderwerp in de bestuurskunde. Tegen deze achtergrond kan de volgende doelstelling voor dit onderzoek worden geformuleerd:

### **Doelstelling**

Inzicht verkrijgen in de ontwikkeling van de netwerkstructuur van de lokale samenwerking voor voetbal en veiligheid, teneinde te bepalen welke factoren de netwerkstructuur verklaren.

De volgende onderzoeksvraag kan van deze doelstelling worden afgeleid:

---

<sup>2</sup> Op landelijk niveau wordt de lokale samenwerking blijvend gezien als een essentiële schakel om het voetbalvandalisme effectief te bestrijden. Het idee is dat rekening dient te worden gehouden met de lokale omstandigheden (Stuurgroep voetbalvandalisme en -geweld, 1997, p. 18 & Stuurgroep voetbalvandalisme en -geweld, 2005, pp. 3-4).

<sup>3</sup> De term 'actor' refereert naar individuen, groepen of organisaties.

## **Vraagstelling**

Welke factoren zijn van invloed op de netwerkstructuur voor de lokale samenwerking voor voetbal en veiligheid?

Een antwoord op deze onderzoeksvraag wordt gegeven door middel van de beantwoording van de volgende deelvragen:

### **Deelvragen**

- Wat is de bestuurlijke context van voetbal en veiligheid in Nederland?
- Welke theoretische concepten bieden een kader voor het analyseren van de ontwikkeling van netwerkstructuren?
- Hoe hebben de lokale beleidsnetwerken voor voetbal en veiligheid zich ontwikkeld in de gemeenten Arnhem, Tilburg en Oss?

### **1.3 Onderzoeksopzet**

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden en de ontwikkeling van de netwerkstructuren te bestuderen, wordt voor dit onderzoek een kwalitatieve onderzoeksmethode gehanteerd. Kwalitatief onderzoek past bij uitstek bij de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag, omdat daarmee inzicht wordt verkregen in de perspectieven, achtergronden en beweegredenen van de betrokken actoren. Dergelijk inzicht is noodzakelijk om te voorkomen dat dit onderzoek beperkt blijft tot het beschrijven van veranderingen.

Omwille van de kwalitatieve onderzoeksmethode is de keuze gemaakt voor een meervoudig case study onderzoek. Deze methodiek vergroot de mogelijkheid om bij te dragen aan de theorievorming en om gefundeerde uitspraken te doen over factoren die invloed hebben op de ontwikkeling van de netwerkstructuur. Immers kan op basis van meerdere casussen meer inzicht verkregen worden in de terugkerende causale verbanden. Dit sluit aan bij de intentie om verklaringen te geven voor patronen in de samenwerking op lokaal niveau. De opzet van de vergelijkende case study is om drie gemeenten te onderzoeken. De veronderstelling is dat met de bestudering van drie verschillende, op zichzelf staande casussen voldoende inzicht wordt verkregen in de bepalende factoren.

### **1.4 Relevantie**

#### *Maatschappelijke relevantie*

Voor het alom bekende voetbalveiligheidsvraagstuk wordt intensieve samenwerking tussen de verschillende lokale partijen gezien als een vereiste voor de oplossing van de problematiek gezien (Centraal Informatiepunt Voetbalvandalisme, 2013, p. 45). De heersende gedachte daarbij is dat afstemming noodzakelijk is om daadkrachtig en doelgericht te kunnen reageren op ontwikkelingen in de problematiek. Echter, is er ten alle tijden sprake van een probleem van samenwerking wanneer verschillende partijen genoodzaakt zijn om samen te werken. Een samenwerkingsprobleem ontstaat immers door de aanwezigheid van verschillen in belangen en inzichten. In het geval van voetbalveiligheid hebben de verschillende partijen uiteenlopende verantwoordelijkheden waarop zij worden aangesproken waardoor de kans op verschillen in oplossingsvoorkeuren groot is. Uit onderzoek is dan ook gebleken dat de lokale beleidsnetwerken verschillend zijn omgegaan met de noodzaak tot samenwerking en dat de rolinvullingen varieert (Auditteam Voetbal en Veiligheid, 2007, pp. 20-22). Dit onderzoek kan dan ook een bijdrage leveren door het opleveren van relevante informatie over de effecten van het landelijk beleid op de

ontwikkeling van lokale beleidsnetwerken en over gewenste structuren en rolinvullingen in de lokale samenwerking.

#### *Bestuurskundige relevantie*

Een terugkerend thema in de bestuurskunde is het beïnvloeden van actoren uit verschillende sectoren voor de sturing van een bepaalde maatschappelijke ontwikkeling. Hiervoor worden steeds vaker horizontale sturingsmechanismen aangegrepen welke tot uiting komen in beleidsnetwerken. Bestuurskundig onderzoek naar beleidsnetwerken kenmerkt zich door het onderzoeken van de knelpunten in de interactie tussen actoren en de effectiviteit van het beleidsnetwerk als geheel. Onderzoek naar de ontwikkeling van beleidsnetwerken en naar verklaringen voor de ontwikkeling van bepaalde structurele eigenschappen is echter schaars. Dit onderzoek wil dan ook een bijdrage leveren door de kennis over de ontwikkeling van beleidsnetwerken te vergroten door de relevante wetenschappelijke literatuur aan te grijpen en met een theoretisch bril de ontwikkeling van de lokale samenwerking voor voetbal en veiligheid te bestuderen en te verklaren.

### **1.5 Leeswijzer**

De rest van deze verhandeling is opgedeeld in zeven hoofdstukken. In het tweede hoofdstuk wordt een verkenning van het beleidsveld gegeven om de context van de lokale samenwerking voor voetbal en veiligheid nader toe te lichten. Daarbij wordt gekeken naar het beleidsprobleem, het landelijk beleidskader en de betrokken lokale actoren. Vervolgens wordt in hoofdstuk drie ingegaan op de relevante theoretische concepten voor het bestuderen en verklaren van de ontwikkeling van netwerkstructuren. In hoofdstuk vier wordt de verantwoording van de onderzoeksmethode gegeven, waarin tevens de theoretische veronderstellingen worden geoperationaliseerd. In hoofdstuk vijf worden de empirische resultaten van de verschillende casussen besproken. In hoofdstuk zes worden onderzoeksresultaten tegen het licht van het theoretische kader gehouden. In het zevende hoofdstuk wordt een antwoord gegeven op de centrale onderzoeksvraag op basis van de onderzoeksbevindingen het theoretisch hoofdstuk. Ten slotte worden in hoofdstuk acht aanbevelingen gedaan voor vervolgonderzoek en wordt gereflecteerd op de theorie en het onderzoek zelf.

## 2. Voetbal en veiligheid in Nederland

In het inleidend hoofdstuk is een eerste indruk gewekt van de context waarin de lokale beleidsnetwerken functioneren. Daarbij werd duidelijk dat de problematiek en de richting van het landelijk beleid gaandeweg zijn veranderd, maar is de nadruk op de lokale samenwerking onveranderd gebleven. Om beter te kunnen begrijpen waarom de lokale partijen geacht worden om samen te werken, is het van belang om het volgende te behandelen: Het beleidsprobleem en de beleidsopgaven van de verschillende lokale partijen. Zodoende wordt de noodzaak voor een integrale<sup>4</sup> aanpak helder en worden de onderlinge relaties tussen lokale partijen in beeld gebracht. Daarvoor wordt ten eerste ingegaan op het beleidsprobleem "voetbalonveiligheid" (paragraaf 2.1). Daarna worden de belangrijkste aspecten van het landelijke beleidskader beschreven (paragraaf 2.2), en worden de kerntaken en verantwoordelijkheden van de betrokken lokale actoren behandeld (paragraaf 2.3). Ten slotte wordt dit tweede hoofdstuk afgesloten met een toelichting van de bestuurlijke context van de samenwerking (paragraaf 2.4).

### 2.1 Voetbalonveiligheid

Het onderwerp "voetbal en veiligheid" impliceert al het probleem; aan het betaald voetbal verwante onveiligheid. Onveiligheid kan onderscheiden worden in sociale- en fysieke onveiligheid (Helsloot, 2004, p. 345). Sociale onveiligheid wordt omschreven als de bedreiging van de gezondheid en goederen door handelingen van derden. Fysieke onveiligheid wordt omschreven als de bedreiging van gezondheid en goederen door allerlei ongevallen in de natuur of technologie. Beide typen van onveiligheid zijn ook herkenbaar in aan het voetbal gerelateerde incidenten.

Recente incidenten zijn de brand in het Euroborgstadion (april, 2008), de brand in het AFAS-stadion (augustus, 2013), de confrontatie tussen de supportersgroepen van Ajax en SC Cambuur bij de Amsterdam ArenA (maart, 2014), de Cambuur-supporters die verhaal kwamen halen bij de trainer na zijn overstap naar SC Heerenveen (april, 2014), de Roda JC-supporters die op de snelweg uitgedaagd werden door Fortuna Sittard-supporters (mei, 2014), of de ongeregelde heden na de degradatie van N.E.C (mei, 2014). Hoewel fysieke onveiligheid dus niet ondenkbaar is, tonen de recente incidenten aan dat het vormen van sociale onveiligheid zijn die zich met regelmaat manifesteren. Zoals eerder is vermeld, wordt sociale onveiligheid die verbonden is aan het voetbal aangeduid als 'voetbalvandalisme'. Voetbalvandalisme wordt gedefinieerd als:

*"Gedragingen van personen alleen of in groepen in relatie tot het voetbal, die te maken hebben met verstoring van de openbare orde, veiligheid of het plegen van strafbare feiten"* (CIV, 2013, p. 7)

Het voetbalvandalisme in Nederland is gaandeweg veranderd van een evenementenveiligheidsprobleem tot een sociaal veiligheidsprobleem met meerdere uitingsvormen. Ten eerste bestaat inherent aan de aanwezigheid van mensenmenigte de kans op rellen. Binnen het vraagstuk voetbal en veiligheid is het risico op rellen aanwezig als gevolg van de bewijsdrang binnen de hooligancultuur en het overmatige gebruik van alcohol

---

<sup>4</sup> Met het begrip 'integraal' wordt verwezen naar de multidisciplinaire aanpak van complexe, sociale problemen om zodoende niet alleen incidenten af te handelen, maar ook de achterliggende oorzaken op te lossen. Integraal veiligheidsbeleid kenmerkt zich door de betrokkenheid van meerdere organisaties en een preventieve aanpak van de problematiek.

en verdovende middelen (COT, et al., 2011, p. 49). Een ander voorkomend fenomeen zijn de vechtafspraken tussen rivaliserende groepen (CIV, 2012, p. 40). De vechtafspraken zijn in het laatste decennium toegenomen als gevolg van de veiligheidsmaatregelen op stadionterreinen. Hooligans zoeken daarom naar locaties en momenten waar het toezicht en de controle het laagst is.

Naast de kans op rellen is er sprake van een nieuwe, jongere aanwas van hooligans die niet per definitie voetbalfanaat zijn (CIV, 2011, p. 38 & Auditteam Voetbal en Veiligheid, 2013, p. 25). Deze 'nieuwe hooligans' zijn betrokken bij zowel incidenten rond voetbalwedstrijden, maar ook los daarvan. Leden van deze groep voelen zich aangetrokken tot de hooligancultuur en de daaraan verwante 'sensatievolle' situaties. Voornaamste probleem met deze groep is dat zij minder aanspreekbaar is en onbekend is bij de lokale partijen. Daarnaast is in meerdere gevallen sprake van vermenging van criminele organisaties, criminele motorclubs en supportersgroepen (CIV, 2012, p. 41). Deze verwevenheid zorgt voor een breed scala aan strafbare feiten, zoals geweldpleging, drugs- en wapenhandel, frauduleuze praktijken in de verkoop van toegangskarten, afpersing, corruptie, wapenbezit en intimidatie.

Ook komt het met regelmaat voor dat supporters het beleid van 'hun' voetbalclub willen beïnvloeden (Auditteam Voetbal en Veiligheid, 2013, p. 13). Soms gebeurt dit op legale wijze, maar vaak komt het voor dat personeelsleden van voetbalclubs systematisch worden bedreigd. Bovendien zijn supporters geneigd om hun ongenoegen openlijk te uiten. Dit neemt vaak vorm aan met het onrechtmatig betreden van een terrein of het opwachten van spelers, trainers en/of bestuursleden op bepaalde locaties. Het problematische van dergelijke acties is de onvoorspelbaarheid van de verschillende acties.

Ten slotte zijn er de aan wedstrijden gerelateerde incidenten. Het komt nog steeds voor dat vuurwerk naar binnen wordt gesmokkeld, zoals wederom zichtbaar werd tijdens de bekerfinale tussen Ajax en PEC Zwolle (april, 2014). Eveneens blijven supportersgroepen elkaar uitdagen met het houden van spreekkoren wat kan leiden tot een grimmige sfeer en confrontaties. Bovendien zorgen bepaalde supporters onderweg en op de terugweg van stadions met regelmaat voor overlast. Al om al, gaat het met voetbalvandalisme om een '*wicked problem*' dat meer beleidsterreinen raakt dan alleen evenementenveiligheid.

### **2.1.1 Integraal voetbalveiligheidsbeleid**

Wat de beschrijving van voetbalvandalisme doet inzien, is dat het een maatschappelijke probleem met meerdere uitingsvormen betreft. De aanhoudende aantrekkingskracht van de hooligancultuur en de hardnekkigheid daarvan vragen dan ook om meer dan alleen een repressieve inzet van veiligheidsmaatregelen. Dat het "nieuwe voetbalvandalisme" verder los is komen te staan van voetbalwedstrijden heeft ervoor gezorgd dat te vervullen rollen van de betrokken partijen veranderd zijn. Voor de bestrijding van het voetbalvandalisme zijn zaken zoals supportersbeleid, civiel- en bestuursrechtelijke maatregelen immers belangrijker dan voorheen. Illustratief voor deze verandering is hoe de politie-inzet vanaf het seizoen 1995/1996 tot het seizoen 2005/2006 structureel toenam, maar dat sinds 2005 een afname van de totale inzet zichtbaar is (CIV, 2001, p. 16, CIV, 2004, p. 13 & CIV, 2008, p. 13). Het landelijk beleid is er daarom op gericht om de gezamenlijke aanpak te stimuleren om verschillende beleidsmogelijkheden effectief te benutten en de repressieve inzet te beperken.

## 2.2 Voetbalveiligheidsbeleid in Nederland

Eerder is aangegeven dat de landelijke beleidskaders sinds 1997 richting geven aan het voetbalveiligheidsbeleid op lokaal niveau. Het in 1997 ingevoerde beleidskader was gericht op de organisatie rond risicowedstrijden. Het beleidskader uit 2003 dat in 2005 werd geactualiseerd richtte zich vervolgens op de organisatie voor alle wedstrijden van de nationale competities en op uniformering van beleid door het stellen van tolerantiegrenzen voor gedrag. Ten slotte is het streven met het recente beleidskader uit 2011 om het aantal genomen veiligheidsmaatregelen te verminderen. Aan dit streven zijn de volgende concrete doelstellingen<sup>5</sup> verbonden (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2011, pp. 7-8):

- Een afname van het aantal veiligheidsmaatregelen en vervoersregelingen.
- Een dadergerichte aanpak, maatregelen zo veel mogelijk persoonsgericht opleggen en generieke maatregelen voorkomen.
- Het verbeteren van de informatiepositie ten opzichte van de supporters voor een versterking van de opsporing en vervolging ('lik-op-stuk' benadering door het OM).
- In het stadion is de BVO volledig verantwoordelijk voor de veiligheid en zijn de tribunes zodanig onder controle dat stewards en politie vrijelijk toegang hebben tot tribunes en aanwijzingen kunnen geven die daadwerkelijk worden opgevolgd.
- Verbeteren van het gastheerschap voor alle wedstrijdbezoekers.
- Het vergroten van de betrokkenheid van de supportersverenigingen in de beleidsvorming door lokale partijen.

Voor de vorming en uitvoering van het voetbalveiligheidsbeleid worden in het beleidskader enkele beleidsinstrumenten benoemd. Deze zijn het convenant betaald voetbal, de risicoanalyse en –categorisering wedstrijden, Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (mbveo), en het integraal supportersbeleid waaronder sociaal preventief beleid (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2011, pp. 7-8).

*Het 'convenant betaald voetbal' wordt voorafgaand aan elk voetbalseizoen opgesteld door de lokale driehoek en de BVO. In het convenant komen onder andere afspraken te staan over de vergunningverlening voor wedstrijden, het veiligheidsbeleid, de verantwoordelijkheden, het aantal overleggen, het supportersbeleid, uitwisseling van informatie, interne en externe communicatie, en het multidisciplinair oefenen van het calamiteitenplan. Een gezamenlijke visie op voetbalveiligheid kan hier ook een plaats in krijgen (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2011, p. 12). De supportersvereniging(en) kan direct of indirect via de BVO betrokken worden bij het opstellen van het convenant. Dit is echter niet verplicht. Bovendien wordt in het beleidskader een 'model lokaal convenant' aangereikt waarin de belangrijkste aandachtspunten en taakuitvoeringen in staan vermeld.*

De '*risicoanalyse en –categorisering van wedstrijden*' heeft betrekken op het indelen van wedstrijden in drie categorieën en het nemen van veiligheidsmaatregelen op basis van de categorisering op het gebied van de belangrijkste risico's: kaartverkoop, vervoer en alcohol. De categorie-indeling bestaat uit categorie A, B en C. Bij categorie A zijn geen restricties. Bij categorie B kunnen keuzen gemaakt worden op de drie terreinen. Bij categorie zijn restricties op alle drie de terreinen. Een eerste categorisering van de wedstrijden gebeurt op basis van het '*CIF-document*' die voorafgaand aan het voetbalseizoen wordt opgesteld. In dit document

---

<sup>5</sup> Het overgrote deel van deze beleidsuitgangspunten komt overeen met de beleidsuitgangspunten van het beleidskader uit 2005 (Stuurgroep voetbalvandalisme en -geweld, 2005, pp. 28-31).

wordt een voorlopige inschatting van de categorisering van alle wedstrijden gemaakt. Zes weken voordat een wedstrijd plaatsvindt, wordt de definitieve categorisering van de wedstrijd bepaald.

De *'mbveo'* is een Nederlandse wet die in september 2010 in werking is getreden. Deze zogenoemde *'voetbalwet'* geeft de burgemeester en de officier van justitie bevoegdheden om in te grijpen bij voetbalvandalisme. De mogelijkheden die de wet biedt kunnen zowel preventief als repressief zijn. Het standpunt is dat lokale partijen goed moeten samenwerken en afspraken moeten maken over wie, op welke wijze en wanneer zijn bijdrage levert aan de uitvoering om de mogelijkheden die de wet biedt volledig te benutten (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2011, p. 13).

Het *'integraal supportersbeleid'* bestaat uit verschillende elementen, zoals een huisreglement, stadionverbodenbeleid, een stadionverbodencommissie, supportersvervoer en alcohol- en drugsbeleid. Ook kan maatschappelijk betrokken ondernemen deel uitmaken van dit beleid. Het gevoerde beleid is een verantwoordelijkheid van de BVO, maar daarbij wordt samenwerking tussen de lokale partijen aanbevolen voor het versterken van de samenhang in het gevoerde beleid door de verschillende partijen.

Een onderdeel van het supportersbeleid is het sociaal preventief beleid. Dit beleid is gericht op gedragsbeïnvloeding van supporters om risicogedrag te voorkomen en de supporters op een positieve manier te betrekken bij hun club. Ook hiervoor wordt de samenwerking tussen de lokale partijen als een belangrijke factor gezien voor een goede invulling van het beleid (CCV, 2010, p. 4). Interessant is dat het opstellen van sociaal preventief beleid geruime tijd een taak is van de BVO (Stuurgroep voetbalvandalisme en -geweld, 2005, p. 9), maar dat tot 2010 de helft van de 17 onderzochte gemeenten nog geen ervaring had met sociaal preventief beleid. Wel is er in de gemeenten de ambitie aanwezig om preventief beleid op te starten (CCV, 2010, p. 2).

Naast het uitlichten van verschillende beleidsinstrumenten wordt in het beleidskader aandacht geschonken aan bepaalde overlegstructuren tussen gemeente, Openbaar Ministerie (OM), politie en betaald voetbalorganisatie (BVO). In feite betreft het een ideaaltype van contactmomenten tussen de lokale partijen voor het versterken van de samenwerking. De verschillende voorgelegde overleggen zijn het strategisch veiligheidsoverleg (bestuurlijk niveau), het veiligheidsoverleg (beleidsniveau), en het vooroverleg (uitvoeringsniveau) (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2011, pp. 12,14,25).

Aan het *'strategisch veiligheidsoverleg'* nemen deel de lokale driehoek en de BVO. Het overleg vindt in principe twee keer per jaar plaats. Voorafgaand aan het voetbalseizoen wordt het CIF-document in het overleg doorgenomen. Ook wordt het convenant doorsproken en indien nodig geacht aangepast. Verder kunnen ook afspraken worden gemaakt over de politie-inzet bij wedstrijden. Bovendien bespreken en formuleren zij een gezamenlijke visie met doelstellingen en ambities op voetbalveiligheid. Enkele voorbeelden van thema's die in de visie kunnen worden vastgelegd zijn: Informatie-uitwisseling tussen de lokale partijen, stewardorganisatie, particuliere beveiliging, uitsupporters en incidentmanagement.

Het is gebruikelijk om aan het begin van het seizoen het bestaande convenant te doorlopen op de actualiteit van de afspraken. Aan het einde van het seizoen en/ of tijdens de winterstop bekijken de convenantpartners of de afspraken ook zijn nagekomen, en worden mogelijke aanpassingen voorbereid voor het aankomende seizoen.

Het '*veiligheidsoverleg*' is er om de beleidsmatige en operationele invulling te geven aan de gemaakte convenantafspraken. Tevens worden wedstrijden voorbereid en geëvalueerd, wordt informatie verzameld en doorsproken, worden sancties bepaald ten opzichte van personen die zich misdragen hebben, enzovoorts. Het overleg vindt één keer in de vier tot zes weken plaats, maar kan ook zo vaak als nodig worden georganiseerd. De deelnemende partijen zijn in principe de gemeente, de politie, de BVO, het OM. In de praktijk fungeert het veiligheidsoverleg als stuurgroep voor het veiligheidsbeleid op beleidsmatig en uitvoerend niveau.

Het '*vooroverleg*' vindt circa zes weken voor een wedstrijd plaats en is gericht op de definitieve categorisering van de wedstrijd en de operationele uitvoering van het veiligheidsbeleid (bijvoorbeeld politie-inzet). Aan het vooroverleg nemen normaal gesproken deel de vertegenwoordigers van de politie van de thuis- en uitspelende BVO, en de thuis- en uitspelende BVO. Na het eerste vooroverleg van een wedstrijd kunnen andere vooroverleggen plaatsvinden tot aan de aanvang van de wedstrijd. Bij deze overleggen zijn in ieder geval aanwezig vertegenwoordigers van de politie en de voetbalclub.

### **2.2.1 Kader voor samenwerking**

Wat volgt uit deze beknopte beschrijving van het landelijk beleid is dat deze bestaat uit het aanreiken van beleidsinstrumenten waarvoor afstemming en samenhang noodzakelijk is. Tevens worden overlegstructuren voorgelegd om het belang van structureel contact te onderstrepen. Het zwaartepunt van het beleidskader is in feite het benadrukken van de noodzaak tot samenwerking en het inbrengen van visie op voetbalveiligheid (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2011, p. 3). De stelling daarbij is dat de kracht van veiligheid in een '*gesloten ketenaanpak*' ligt (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2011, p. 11).

## **2.3 Ketenbenadering**

De ketenbenadering houdt in dat het voetbalvandalisme gezamenlijk wordt bestreden vanuit ieders eigen verantwoordelijkheid, maar dat tegelijkertijd samenhang is in de individuele taakuitvoering. Ketensamenwerking kenmerkt zich met organisaties die structureel samenwerken aan een gezamenlijk doel en afspraken maken over de doelbereiking. Kernwoord bij de ketenbenadering is samenhang. Het problematische aan een ketenafhankelijkheid is namelijk dat verschillende organisaties met verschillende taakstellingen en achtergronden zich met dezelfde problemen bezighouden. Er doen zich dan ook mogelijkheden tot verkokering, inefficiënties of verschillen van inzichten voor. In het geval van voetbalveiligheid is dit ook het geval, gezien de verschillende achtergronden van de lokale ketenpartners (BVO, gemeente, politie en OM). In deze paragraaf wordt daarom een beschrijving gegeven van de rollen en verantwoordelijkheden van de vier ketenpartners om zodoende de onderlinge relaties en verschillen te belichten.

### **2.3.1 Betaald voetbal organisatie**

De verschillende betaald voetbalorganisaties zijn samen met de KNVB als evenementenorganisatoren degene waar de primaire verantwoordelijkheid voor de organisatie en het ordentelijk verloop van voetbalwedstrijden ligt. De BVO wordt verantwoordelijk gehouden voor de orde en veiligheid op het stadionterrein. De KNVB zorgt daarbij voor eenduidigheid en basisvoorzieningen door het stellen van licentievereisten aan de BVO's (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2011, p. 21). Daarbij worden onder andere vereisten gesteld aan de



stewardorganisatie en het stadion. Dit houdt in dat de BVO om een vergunning moet vragen bij de gemeente en waar nodig de infrastructuur verbetert, technische hulpmiddelen introduceert, en ook een professionele veiligheidsorganisatie heeft.

De veiligheidsorganisatie van een BVO is de verzameling aan personen binnen een club die op enige wijze verbonden zijn aan de veiligheidszaken. Aan het hoofd van de veiligheidsorganisatie staat doorgaans een manager of directielid met in zijn portefeuille 'veiligheidszaken'. Op operationeel niveau is actief een veiligheidscoördinator<sup>6</sup>. Door de KNVB worden geen verplichtingen gesteld aan de wijze waarop een veiligheidscoördinator in dienst is bij de club. Wel worden eisen gesteld aan de deelname aan vooroverleggen door de veiligheidscoördinator (KNVB, 2012).

Naast het feit dat een BVO evenementorganisator is, zijn voetbalclubs een belangrijke schakel tussen de supporters en de lokale autoriteiten. Immers is een voetbalclub bij uitstek een aanspreekpunt voor supporters en kan de BVO het snelst zijn eigen aanhang bereiken met hen communiceren over de genomen veiligheidsmaatregelen. Een dergelijke strategische positie heeft echter zijn voor- en nadelen. Het voordeel is dat de BVO positieve relaties kan onderhouden met probleemsupporters op basis van sociaal preventief beleid, de lokale partners van informatie kan voorzien en gegevens kan doorgeven aan het Voetbal Volg Systeem (VVS)<sup>7</sup>. De keerzijde van dit verhaal is dat de BVO al snel het eerste aanspreekpunt is voor supporters die hun ongenoegen willen uiten over maatregelen of opgelegde sancties. Een BVO moet veel gevallen de genomen maatregelen verantwoorden aan haar supporters.

### **2.3.2 Gemeente**

De gemeente heeft als eindverantwoordelijke voor de openbare orde en veiligheid en als het bevoegd gezag een regierol in het voetbalveiligheidsvraagstuk. De regierol van de gemeente houdt in dat de gemeente toeziet op de samenwerking door ervoor te zorgen dat met regelmaat overleggen en informatie-uitwisselingen plaatsvinden tussen de ketenpartners. Hiervoor moet de gemeente overleggen en het maken van afspraken tussen alle de betrokken lokale partijen initiëren en bevorderen. Dit gebeurt onder andere door het actualiseren van het lokaal convenant. Als regiehouder verzorgt de gemeente tevens het voorzitterschap van de (strategische) veiligheidsoverleggen. De rol van regiehouder is echter niet wettelijk vastgesteld.

Voor de informatievoorziening is de gemeente voor een belangrijk deel afhankelijk van de politie, BVO en het OM. De gemeentelijke organisatie heeft immers niet de capaciteit en bevoegdheid voor het verzamelen van de nodige informatie over de ontwikkelingen in de problematiek. Hoofdvoorbeeld hiervan is het feit dat de gemeente geen bevoegdheid heeft om gebruik te maken van het VVS, waardoor er sprake is van een informatieafhankelijkheid ten opzichte van de andere actoren.

---

<sup>6</sup> In gevallen fungeert de manager veiligheid ook als veiligheidscoördinator.

<sup>7</sup> Het VVS wordt beheert door het CIV en dient als informatiebron over personen, voetbalwedstrijden, (veiligheid)fenomenen en incidenten. Het CIV wordt aangevuld en gebruikt door BVO's, KNVB, OM en de politie. De gemeenten zijn niet bevoegd om gebruik te maken van het VVS (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2011, p. 30).

Ten slotte is de positie van de burgemeester belangrijk. De burgemeester is namelijk degene die een BVO toestemming geeft voor het spelen van voetbalwedstrijden en verleent daarvoor voorafgaand aan het seizoen een vergunning. Deze kan per seizoen of per wedstrijd worden afgegeven, afhankelijk van de gemaakte lokale keuze. Bij het afgeven van een vergunning voor het gehele seizoen is het belangrijk om per wedstrijd in het operationele veiligheidsoverleg te beslissen welke maatregelen nodig zijn (Ministerie van Veiligheid, 2011, p. 11). In het kader van bevoegd gezag heeft de burgemeester de hoogste beslissingsmacht op lokaal niveau en kan hij besluiten om wedstrijden te verbieden, van categorie te veranderen of stil te leggen. Bovendien heeft de burgemeester de bevoegdheid om gebruik te maken van de mbveo. Naast de burgemeester beschikt de gemeente over een vaste beleidsmedewerker en/of bestuursadviseur openbare orde en veiligheid (OOV) die de verschillende overleggen bijwoont en de burgemeester informeert en adviseert op het gebied van voetbal en veiligheid.

### **2.3.3 Politie**

De taak van de politie is tweeledig: de openbare ordetaak en de taak inzake de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2011, p. 43). Dit houdt in dat de politie de openbare orde in de publieke ruimte handhaaft en de problemen die groter zijn dan de voetbalclub aankan op zich neemt. Hiervoor acteert de politie preventief en repressief. Dit houdt in dat de politie zich bezighoudt met het opsporen van strafbare feiten, het in beeld brengen van ordeverstoorders en het handhaven van de openbare orde buiten het stadion. Dit laatste doet de politie door mee te reizen met supportersgroepen naar uitwedstrijden, signaleren van en optreden in situaties die de veiligheid van mensen in direct gevaar brengen en zorgen voor een doorstroming van het verkeer. Bovendien vervult de politie een belangrijke rol als informatiewinner en –verstrekker. De politie registreert gegevens over de wedstrijden en het voetbalvandalisme in het VVS, waar ook de dossiers in het kader van het HIB programma worden opgenomen. Ook kan de politie worden ingezet in het kader van sociaal preventief beleid.

Vertegenwoordigers van de politie zijn de districtchef en de voetbalcoördinator. De districtchef is de verantwoordelijke in de gemeente. Hij ondertekent namens de politie het lokale voetbalconvenant en vertegenwoordigt de politie op bestuurlijk niveau in de lokale driehoek. De voetbalcoördinator is het aanspreekpunt op het gebied van voetbal en veiligheid en adviseert onder andere over de politie-inzet. De voetbalcoördinator neemt deel aan alle overleggen.

### **2.3.4 Openbaar Ministerie**

Het Openbaar Ministerie is verantwoordelijk voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Daarvoor is het OM een gesprekspartner op het gebied van enkele beleidsuitgangspunten en de tolerantiegrenzen voor het vertoonde gedrag van wedstrijdtoeschouwers. Het OM draagt zorg dat dergelijke afspraken in het lokaal convenant worden vastgelegd. Feitelijk zorgt het OM voor overzicht en inzicht in de juridische mogelijkheden om maatregelen te nemen of personen te vervolgen. Ook vult het OM de gegevens van het VVS aan met betrekking tot de strafvervolging van personen.

Op lokaal niveau wordt het OM vertegenwoordigd door de hoofdofficier van justitie en de voetbalofficier. De hoofdofficier van justitie neemt deel aan de strategische overleggen en voorziet de driehoek onder andere van een adequaat en volledig overzicht van de

strafrechtelijke handvatten voor het politieoptreden en de strafrechtelijke tolerantiegrenzen. De voetbalofficier neemt deel aan de verschillende veiligheidsoverleggen en fungeert als aanspreekpunt op het gebied van voetbal en veiligheid.

## **2.4 Bestuurlijke context**

In dit hoofdstuk is een beeld geschetst van de relevante problematiek, het landelijk beleid en de betrokken actoren. Het doel was om een beter begrip te krijgen van de aard van de samenwerking. Uit de beschrijving van de problematiek volgt dat het gaat om een hardnekkig, sociaal probleem dat alsmaar verder weg is komen te staan van het voetbal zelf. Als gevolg daarvan dienen verschillende partijen samenhangend beleid te vormen voor het effectief bestrijden van het voetbalvandalisme. Het landelijk beleidskader is er daarom op gericht om de lokale partijen te stimuleren om gezamenlijk de beleidsmogelijkheden te verkennen ter bestrijding van het voetbalvandalisme. Het interessante daaraan is dat de vier lokale partijen voor uiteenlopende zaken verantwoordelijk worden gehouden

De gemeente is hoofdverantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid, maar om die te handhaven is de gemeente afhankelijk van de BVO, het OM en de politie. De BVO is verantwoordelijk voor het waarborgen van de veiligheid in en rond het stadion, maar is niet in iedere situatie in staat om hieraan te voldoen. De politie heeft als doel om de openbare orde te waarborgen en op te treden wanneer strafbare feiten worden gepleegd. Het OM is verantwoordelijk voor de opsporing en vervolging van voetbalvandalisme, maar is daarvoor afhankelijk van het optreden en de informatievoorziening van de politie en de BVO om strafrechtelijke maatregelen te kunnen nemen. Ten slotte is eenieder afhankelijk van elkaar voor informatie en kennis over de ontwikkeling in de probleemsituatie en de beleidsmogelijkheden.

Opvallend aan het landelijk beleid is dat het beleid voor een overgrote deel hetzelfde gebleven is sinds de vernieuwing van het landelijk beleidskader in 2005. De verschillende actoren hebben dezelfde individuele taken, verantwoordelijkheden, en dezelfde beleidsinstrumenten worden aangereikt. In het landelijk beleid is alleen een verschuiving zichtbaar in de landelijke doelstellingen en uitgangspunten. Centraal in het beleidskader van 2011 staat het verminderen van het aantal veiligheidsmaatregelen, doelgericht aanpak van voetbalvandalisme en het verbeteren van het gastheerschap tijdens voetbalwedstrijden. Dit zijn echter uitgangspunten die in het beleidskader uit 2005 al ter sprake kwamen. Echt innovatief is het beleidskader uit 2011 niet en fungeert het eerder ter herinnering.

Een ander belangrijk aspect van de lokale samenwerking zijn de verschillen in bevoegdheden van de betrokken actoren. Ten eerste vormt de burgemeester samen met de hoofdofficier van justitie en de politiechef de lokale driehoek. De lokale driehoek bepaalt de lokale prioriteiten en inzet van de politie. Bij het handhaven van de openbare orde of heeft de burgemeester van de betreffende gemeente het bevoegd gezag. Bij het inzetten van de politie voor het opsporen van strafbare feiten heeft de officier van justitie de verantwoordelijkheid. De politie vervult een adviserende rol in de lokale driehoek (Actieprogramma lokale besturing politie, 2012, p. 27). Gezamenlijk vormen de gemeente, politie en OM dan ook een traditioneel partnerschap op het gebied van veiligheid.

De positie die de betaald voetbalorganisaties innemen in de lokale samenwerking is een aandachtspunt. Ten eerste is de traditionele doelstelling van een BVO niet het waarborgen

van het veiligheidsbelang. Een BVO heeft namelijk ook te maken met sportieve, financiële en maatschappelijke belangen, en zijn deze logischerwijs niet altijd evenwaardig vertegenwoordigd. In meerdere gevallen is bijvoorbeeld gebleken dat veiligheid een geïsoleerd thema is binnen de organisatie (COT, 2010, p. 24). Daarnaast leunen betaald voetbalorganisaties historisch gezien op de lokale driehoek als gevolg van de schaal en aard van de problematiek. Immers vormt een voetbalevenement in een bepaald opzicht een klasse apart van andere publieke evenementen. Voetbalvandalen beperken zich in hun activiteiten niet alleen tot het stadionterrein en kenmerken zich door het veroorzaken van meerdere sociale problemen. Het eigenaardige is dat een groot deel van de problemen niet met voetbalwedstrijden te maken heeft, de plegers van strafbare feiten zich wel identificeren met de hooligancultuur en voetbalclubs. De afhankelijkheid van de expertise en informatie van het OM en de politie is dan ook te begrijpen, maar heeft de BVO ook een strategische positie als schakel tussen probleemsupporters en het bevoegd gezag. De BVO is in andere woorden een maatschappelijk verbindingsmiddel en aanwist, maar zijn voetbalclubs ook verbonden met sociale problemen waar meer voor nodig is dan een professionele veiligheidsorganisatie.

De 'formele afstand' tussen de lokale driehoek en BVO wordt dan ook idealiter verkleind door de veiligheidsoverleggen. Op het gebied van voetbal en veiligheid wordt de lokale driehoek immers geadviseerd door het veiligheidsoverleg. Het is ook in dit overleg waar structureel de verschillende perspectieven en werkelijkheidsdefinities vertegenwoordigd zijn. Daarbij wordt de gemeente als regisseur gezien door haar positie als vertegenwoordiger van het algemeen belang en bevoegdheden. Gezien de uiteenlopende individuele beleidsopgaven en verantwoordelijkheden is het belang van een regiehouder vanzelfsprekend. Onder 'regie' wordt verstaan (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2006, p. 9):

*'Een bijzondere vorm van sturen die is gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat.'*

Het interessante de rol van regisseur is dat die in het actieprogramma van het Ministerie van BZK (2006) alleen wordt uiteengezet in uitgangspunten, omdat de rol van regisseur wordt gezien als afhankelijk zijnde van de contextsituatie (Ministerie van BZK, 2006, p. 32). Bovendien is de rol van regisseur niet wettelijk vastgelegd, wat tezamen de vrijblijvendheid vergroot. In deze zin is de regierol, net als de organisatie van de samenwerking in feite alleen omschreven in uitgangspunten, maar ontbreekt het aan concrete handelingsperspectieven en echte concrete voorbeelden. Wat de implicaties daarvan zijn voor de lokale beleidsnetwerken is dan ook de vraag.

### 3. Theoretisch kader

Samenwerking tussen verschillende organisaties is een complex, sociaal proces dat niet vanzelfsprekend in goede banen kan worden geleid. Derhalve is het een vast onderzoeksonderwerp in de sociale wetenschap. In dit hoofdstuk zal dan ook een uiteenzetting gegeven worden van de uiteenlopende theorieën en veronderstellingen. In het geval van samenwerking in beleidsnetwerken wordt in de literatuur ook wel gesproken van een zogenoemde *'netwerkbenadering'*. Deze benadering vindt zijn grondslag in enkele theorieën die ingaan op sociale structuren, samenwerking en beleidsnetwerken. De netwerkbenadering staat in de hoofdstuk daarom centraal.

#### 3.1 Netwerkbenadering

Centraal in de netwerkbenadering staat de totstandkoming van beleid als gevolg van interactieprocessen tussen wederzijds afhankelijke actoren (McGuire, 2002, Keast, et al., 2004, en Klijn & Koppenjan, 2000). Daarbij wordt de basis voor de theorievorming over dergelijke interactieprocessen gevormd door de begrippen *'agency'* en *'structure'*. Agency staat voor de mate waarin individuen in staat zijn om zelfstandig keuzen te maken en te handelen op basis van de ervaringen en percepties die zij hebben. Structure staat voor de sociale structuren die de keuzen van individuen beïnvloeden. Voorbeelden van dergelijke structuren zijn wetgeving en cultuur. Twee theorieën vormen de basis voor het denken in agency en structure. Deze theorieën zijn het *'functionalisme'* van Parsons (1961) en de *'structuratietheorie'* van Giddens (1979).

Parsons (1961, pp. 421-422) hanteert een dichotomie bestaande uit de begrippen *'structuur'* en *'functie'*. Structuur refereert naar de elementen van een systeem die relatief constant zijn. Functie heeft betrekking op de processen die binnen een systeem plaatsvinden naar aanleiding van de ontwikkelingen in de omgeving (Parsons, 1961, p. 423). De aanname is dat de omgeving om bepaalde acties vraagt, terwijl die acties gebonden zijn aan de structurele elementen van het systeem. Wanneer de structuur actoren in staat stelt om te reageren op de omgeving, is er sprake van een evenwichtssituatie. Wanneer een systeem niet kan reageren, worden structurele veranderingen aangebracht aan het systeem (Parsons, 1961, p. 423). In navolging van Parsons omschrijft Giddens (1979, p. 5) de structuur als *'regels en hulpbronnen'* die worden gereproduceerd en uitkomst zijn van de interactie tussen actoren. Een belangrijke veronderstelling is dat de actoren kennis hebben van de structuur en deze daarom reproduceren (Giddens, 1979, p. 5).

Wat deze twee sociologische theorieën gemeen hebben, is de veronderstelling dat de samenleving bestaat uit *'sociale structuren'* die het handelen beperken en mogelijk maken. Eveneens komen de twee theorieën overeen in de veronderstelling dat actoren de structuren kunnen veranderen. Wanneer deze veronderstellingen vergeleken worden met de volgende definitie van samenwerking ontstaat er al snel een interessant beeld (Thomson, et al., 2007, p. 25):

*“Collaboration is a process in which autonomous or semi-autonomous actors interact through formal and informal negotiation, jointly creating rules and structures governing their relationships, and ways to act and decide on the issues that brought them together; it is a process involving shared norms and mutually beneficial interactions.”*

Het opvallende aan deze definitie<sup>8</sup> is dat samenwerking wordt omschreven als een bewust interactieproces dat gericht is op het gezamenlijk creëren van regels en structuren om verdere samenwerking mogelijk te maken. In deze zin benadrukt de definitie van samenwerking de wederzijdse invloed tussen het handelen van de actoren en de structuur van het beleidsnetwerk. Het onderstrepen van deze wederzijds invloed verklaard dan ook de kritiek op onderzoek dat beperkt blijft tot het typeren en beschrijven van de structurele eigenschappen van beleidsnetwerken (Parsons, 1961, p. 422, Rhodes, 1990, p. 312, Klijn, 1996, p. 94 & Hajer, Tatenhove & Laurent, 2004, p. 16). Door beleidsnetwerken alleen te beschrijven blijft de werking van de netwerken namelijk voor een belangrijk deel onbesproken. In dit onderzoek wordt dan ook nader ingegaan op de relatie tussen netwerkstructuren en het gedrag van actoren. Echter, voordat daarop wordt ingegaan, worden de te onderscheiden structuren van beleidsnetwerken uitgewerkt.

### 3.1.1 Structuren in beleidsnetwerken

Netwerksituaties worden gekenmerkt door de betrokkenheid van verschillende actoren met uiteenlopende achtergronden, perspectieven en doelen. Een definitie van beleidsnetwerken die ingaat op deze verschillen luidt als volgt (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1995, p. 9):

*"Een netwerk is een geheel van actoren, die publiek, semi-publiek of privaat zijn. Ieder van deze actoren heeft eigen waarden en belangen en probeert deze zoveel mogelijk te realiseren door de andere actoren te sturen. Ook overheden sturen en worden gestuurd."*

Een beleidsnetwerk ontstaat wanneer actoren individueel niet in staat zijn om (gedeelde) beleidsproblemen op te lossen (Keast, Mandell, Brown & Woolcock, 2004, p. 368 & Klijn, 1996, p. 93). Dergelijke situaties doen zich voor wanneer de noodzakelijke beleidsmiddelen verdeeld zijn wat ertoe leidt dat niet één actor bij machte is om individueel het probleem op te lossen. De te onderscheiden beleidsmiddelen zijn: informatie, kennis, kapitaal, expertise, ervaring, legitimiteit en wettelijke bevoegdheid (Klijn, et al., 1995, pp. 439-440, McGuire, 2006, p. 37). De mate van wederzijdse afhankelijkheid hangt af van het belang en de substitueerbaarheid van de relevante beleidsmiddelen (tabel 3.1).

<b>Belang van beleidsmiddel</b>	<b>Substitueerbaarheid van beleidsmiddel</b>	
	<i>Groot</i>	<i>Klein</i>
<i>Groot</i>	Groot Kleine Afhankelijkheid	Klein Grote afhankelijkheid
<i>Klein</i>	Onafhankelijk	Kleine afhankelijkheid

Tabel 3.1 Typologie van afhankelijkheidsrelaties (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 47)

Als gevolg van de onderlinge afhankelijkheid ontwikkelen zich interactie- en communicatiepatronen tussen de actoren (Keast, et al., 2004, p. 368, Klijn, 1996, p. 93 & Van Waarden, 1992, pp. 34-35). De interactie- en relatiepatronen die ontstaan, zijn afhankelijk van het aantal deelnemers, de openheid van het netwerk, de mate van

<sup>8</sup> Deze definitie bevat verschillende terugkerende aspecten in de definities van 'samenwerking' zoals die in de wetenschappelijke literatuur worden gehanteerd (Bax, Goldenbeld, & Pröpper, 2004, Thomson, Perry & Miller, 2007 & Bardach, 1999).

(on)vrijwilligheid van deelname, de hoeveelheid van onderlinge verbanden en de aard van de relaties (conflicterend, competitief of coöperatief). De functionaliteit van interactie tussen actoren kan onderscheiden worden in de volgende functies (Van Waarden, 1992, p. 34): kanalisering van besluitvormingsprocessen, uitwisseling van informatie, onderhandeling voor het gebruik van middelen, coördinatie van het autonome handelen, en het mogelijk maken van samenwerking om beleid te vormen, uit te voeren en te legitimeren. Naast deze functies hebben beleidsnetwerken, bedoeld of onbedoeld, de functie om kennis te maken met ieders positie, belangen en problemen, en om onderling vertrouwen en begrip te stimuleren.

Naast de ontwikkeling van relatiepatronen leidt de herhaalde wisselwerking tussen actoren tot een proces van institutionalisering. Dit houdt in dat de actoren instituties, zoals wetten, besluitvormingsregels, procedures en afspraken formuleren en vastleggen om te kunnen omgaan met de onderlinge afhankelijkheid en de autonomie van de individuele actoren (Keast, et al., 2004, p. 368 & Klijn, 1996, p. 93). Door Van Waarden (1992, p. 35) wordt gesteld dat een beleidsnetwerk met een hoge mate van formele instituties de volgende eigenschappen kent: gesloten deelnemerschap, verplichting van deelname, opgelegde verbanden, hoge intensiteit, meerdere niveaus, symmetrische sociale relaties, en een centrale beleidsactor.

Naast de formele instituties, zoals wetgeving, zorgt de herhaalde wisselwerking tussen actoren voor de ontwikkeling van informele instituties. Deze informele instituties uiten zich in een bepaalde conventionaliteit van handelen en worden getypeerd door gedragsregels, omgangsvormen, gebruiken en waarden. De informele instituties komen voort uit de rolpercepties, de attitudes, de belangen, en de achtergronden van de betrokken actoren. De verzameling aan informele instituties kan omschreven worden als de beleidscultuur. Een belangrijk veronderstelling is dat de beleidscultuur belangrijk is voor de wijze waarop wordt omgegaan met tegenstellingen en geschillen in het netwerk (Van Waarden, 1992, p. 35 & Klijn, 1996 pp. 102-103). De volgende dichotomieën zijn in de beleidscultuur te herkennen (Van Waarden, 1992, p. 36):

- Het erkennen van conflicterende belangen en op basis daarvan onderhandelen versus het zoeken naar consensus, compromissen en bevrediging.
- Het volgen van eigen belangen versus het delen en volgen van een publiek belang.
- Geheimhouding versus openheid.
- Politisering van vraagstukken versus onderling begrip en depolitisering.

Op basis van het bovenstaande kan worden gesteld dat het begrip '*beleidsnetwerk*' gebruikt wordt ter aanduiding van een situatie waarin meerdere actoren structureel met elkaar in contact zijn als gevolg van bepaalde onderlinge afhankelijkheden. Daarbij zijn de structurele kenmerken van een beleidsnetwerk te onderscheiden in actoren, onderlinge afhankelijkheden, instituties, en interactie- en relatiepatronen. Ter afsluiting van deze paragraaf wordt een korte omschrijving gegeven van de vier structurele kenmerken van beleidsnetwerken (tabel 3.2).

<b>Kenmerk</b>	<b>Omschrijving</b>
Actoren	Actoren nemen deel aan een beleidsnetwerk en hebben bepaalde belangen, perspectieven en beleidsmiddelen. Deze volgen uit de verantwoordelijkheden, organisatiedoelen en achtergronden van de actoren. Deze eigenschappen bepalen de positie en beleidsmogelijkheden van de actor in het netwerk.
Onderlinge afhankelijkheden	De onderlinge afhankelijkheden hebben betrekking op de mate waarin actoren elkaar nodig hebben voor de realisering van eigen en/of gedeelde belangen en doelstellingen. Deze afhankelijkheid ontstaat als gevolg van de verschillen in beleidsmiddelen.
Instituties	De instituties zijn formele of informele regels die het gedrag van actoren conditioneren door het mogelijk maken of beperken van handelingsmogelijkheden. Instituties bestaan uit wetten, gewoonten, afspraken, procedures, verantwoordelijkheden en taken die onder andere verplichtingen opleggen aan de actoren.
Interactie- en relatiepatronen	De interactie- en relatiepatronen betreffen terugkerende interacties en onderlinge verhoudingen tussen de actoren. In andere woorden betreffen deze de regulariteit en terugkerende kenmerken in het gedrag en de attituden van de actoren. Interactie- en relatiepatronen kunnen onderscheiden worden in de volgende dichotomieën: openheid of geslotenheid, coöperatief of conflicterend, hiërarchisch of consensusgericht, enz.

*Tabel 3.2 Kenmerken van netwerkstructuren*

### **3.2 Structure en agency in beleidsnetwerken**

Eerder is ingegaan op de concepten van structure en agency en de wederzijdse invloed tussen sociale structuren en het gedrag van actoren. Nu duidelijk is geworden welke structuren te onderscheiden zijn in een beleidsnetwerk, wordt in deze paragraaf nader ingegaan op de wederzijdse invloed tussen de sociale structuren en het gedrag van actoren in beleidsnetwerken. Daarvoor wordt ten eerste ingegaan op de invloed van structuren op het gedrag van actoren om vervolgens in te gaan op agency in beleidsnetwerken.

#### **3.2.1 De invloed van structure op agency**

De twee verklarende structurele factoren voor de ontwikkeling van een bepaalde netwerkstructuur en het gedrag van actoren zijn de instituties en de verdeling van beleidsmiddelen (Klijn, 1996, pp. 101). Instituties zorgen voor patronen en regulariteit in het gedrag in een beleidsnetwerken, omdat deze voor meerdere actoren en situaties gelden (De Baas, 1995, p. 227). Vier verschillende eigenschappen van instituties kunnen worden onderscheiden (Klijn, 1996, pp. 101-102):

1. Instituties vormen het sociaal handelen door het bieden van een context waarbinnen gehandeld kan worden. Bovendien sturen instituties de interpretatie van concrete situaties.
2. Instituties zijn er om gevolgd te worden en veronderstellen regulariteit in het gedrag. De toepassing van instituties voor concrete situaties vraagt om de vertaling van instituties in acties. Dit vertalingproces betekent ook dat aan instituties onderhevig zijn aan interpretaties en dat aan instituties betekenis kan worden gegeven.



3. Instituties vragen om bewustzijn onder de actoren. Dit betekent dat actoren vraagstukken interpreteren op basis van de relevante instituties.
4. Instituties overstijgen concrete situaties. Ze worden meermaals gereproduceerd en herkend door meerdere actoren.

In essentie zorgen instituties voor de vermindering van transactiekosten en vereenvoudiging van de samenwerking door het beperken van de onvoorspelbaarheid van het handelen (Klijn & Koppenjan, 2000, p. 145). Het vergroten van voorspelbaarheid is essentieel, omdat enerzijds de deelname aan een beleidsnetwerk de autonomie van actoren kan beperken. Anderzijds vraagt deelname aan een beleidsnetwerk voor de investering van middelen (kapitaal, personeel, tijd, status) zonder direct te weten wat de opbrengsten zullen zijn (Hudson, 1987 in Hudson, et al., 1999, p. 242). Onderzoek wijst dan ook uit dat instituties die zorgen voor conflictmanagement, bemiddeling, en bescherming van autonomie stimulerend werken voor de samenwerking (Klijn & Koppenjan, 2000, p. 145). Daarmee wordt dan ook het belang van instituties voor het mogelijk maken van samenwerking onderstreept.

Naast het stimuleren en mogelijk maken van samenwerking, zorgen instituties ook voor betekenisgeving. In gevallen kunnen instituties bijvoorbeeld het beleidsprobleem definiëren (Klijn & Koppenjan, 2000, p. 147). Wettelijk minima of maxima bepalen voor een groot deel of een sociaal verschijnsel als problematisch wordt ervaren. Ook kunnen instituties positief uitvallen voor bepaalde actoren doordat zij de toegangsmogelijkheden tot beleidsnetwerken bepalen en bevoegdheden toebedelen aan actoren (Klijn & Koppenjan, 2000, p. 147).

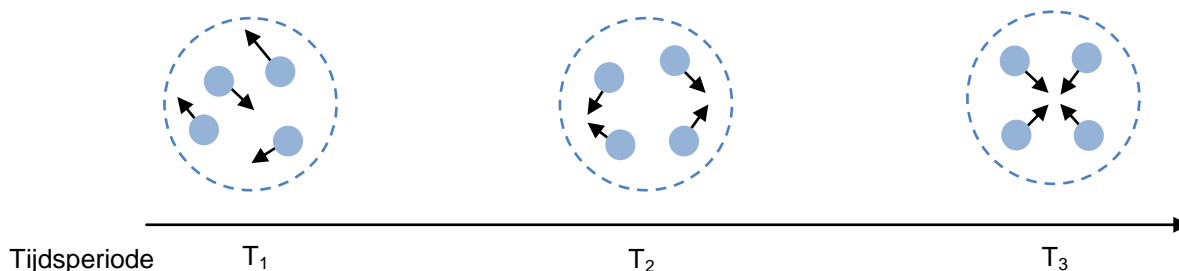
Eveneens als instituties, beperken of verruimen de beschikbare beleidsmiddelen de mogelijkheden om beleidsprocessen te beïnvloeden. Beleidsmiddelen zijn noodzakelijk voor het realiseren van intenties en bepalen de beleidsmiddelen de mogelijkheden die actoren hebben om de besluitvorming te beïnvloeden (Klijn, 1996, p. 101 & Klijn & Koppenjan, 2000, pp. 144-145). Omdat de verdeling van middelen vrijwel altijd onevenredig is, kunnen actoren verschillende posities innemen (Klijn, et al., 1995, p. 441). Immers bepalen beleidsmiddelen in hoeverre een actor onmisbaar is voor een beleidsnetwerk. Niet iedere actor heeft evenveel kennis en expertise om evengoed input te geven in discussies over bijvoorbeeld het duurzaam opwekken van energie. De actor die meer kennis heeft, zal in zulke gevallen eerder de beleidsvorming leiden. Tevens betekent dit dat wanneer de verdeling van beleidsmiddelen gelijk blijft, actoren eerder dezelfde rollen zullen vervullen.

Het bovenstaande leert dat de invloed van structure op agency omschreven kan worden als de mogelijkheden, beperkingen en verplichtingen in het gedrag van actoren. De aanname is dat de structuur een sturend effect heeft op het gedrag van actoren en daarmee zorgt voor bepaalde interactie- en relatiepatronen in een beleidsnetwerk. De verdeling van bevoegdheden zorgt bijvoorbeeld voor een bepaalde hiërarchie in een beleidsnetwerk. Afspraken over de te doorlopen procedures voor de besluitvorming zorgen voor interactiepatronen. Echter, wordt het gedrag van actoren en de interactie- en relatiepatronen in beleidsnetwerken niet volledig bepaald door instituties en de beleidsmiddelen. Dit komt doordat de structuren meerdere handelingsmogelijkheden bieden en instituties openstaan voor interpretatie. Kort geformuleerd, kan een actor verschillende keuzen maken voor het beïnvloeden van de beleid- en besluitvorming. De vraag is dan ook welke andere factoren het gedrag van actoren verklaren.

### 3.2.2 Agency in beleidsnetwerken

In netwerksituaties delen actoren een beleidsprobleem en zijn zij van elkaar afhankelijk voor de probleemoplossing. Het problematische aan deze situatie is dat actoren, ondanks een gedeeld beleidsprobleem, verschillende beleidsvoorkeuren hebben. De beleidsvoorkeuren komen immers voort uit het eigen referentiekader, de traditionele standpunten en de belangen van de actor (De Baas, 1995, p. 234). Het gevolg van de verschillen in voorkeuren is dat onder gelijke condities actoren verschillende beleidsoplossingen aandragen. De onderlinge afhankelijkheid zorgt er echter voor dat actoren de andere actoren moeten sturen zodat zij dezelfde beleidoplossingen en -uitkomsten nastreven. De wijze waarop een actor dit doet, wordt in de literatuur omschreven als een 'strategie' (O'Toole, 1993, p. 243, Klijn, et al., 1995, p. 440, De Bruijn, et al, 2008, p. 19 en Van Waarden, 1992, p. 37).

Strategieën in netwerksituaties hebben betrekking op de wijze waarop actoren omgaan met hun eigen ambities, doelen en handelingsmogelijkheden (Koppenjan & Klijn, 2004, pp. 48-49, Sabatier, 1988, pp. 132-133). Het idee is dat actoren hun ambities vergelijken met de ambities, doelen en handelingsmogelijkheden van de andere actoren. Op basis van deze vergelijking bepalen actoren hoe zij het gedrag van andere actoren kunnen beïnvloeden. De wijze waarop dit gebeurt, kan omschreven worden in termen als samenwerking, coalitievorming, vermijding, competitie, conflict of facilitering (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 49 & Godfroj, 1981 in De Baas, 1995, p. 232). Wanneer actoren bijvoorbeeld inzien dat bepaalde actoren dezelfde ideeën aandragen zullen zij eerder kiezen voor samenwerking of coalitievorming. Wanneer een actor geen belang heeft bij een vraagstuk zal hij eerder kiezen voor vermijding. Wanneer een actor ziet dat de andere beleidsvoorkeuren hebben, kan hij ervoor kiezen om de andere actoren te overtuigen (competitie) of de andere aangedragen beleidsoplossingen tegen te houden (conflict). Idealiter zullen de gehanteerde strategieën op den duur leiden tot overeenstemming (figuur 3.1).



Figuur 3.1 Veranderingen van strategieën in verschillende beleidsprocessen (T<sub>1</sub> Divergentie, T<sub>2</sub> Coalitievorming en competitie, T<sub>3</sub> Overeenstemming).

Het bovenstaande leert dat agency kan worden omschreven als de acties van actoren om de beleid- en besluitvormingsprocessen te beïnvloeden ten behoeve van bepaalde beleidsuitkomsten. Daarvoor kunnen actoren inspelen op de volgende aspecten van de beleid- en besluitvorming (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 49):

- De formulering van problemen en oplossingen.
- Het verloop van interactieprocessen.
- De strategieën van andere actoren.

Het handelen van actoren in beleidsnetwerken bestaat ook uit bewuste acties om de netwerkstructuur te veranderen (Sabatier, 1988, p. 133 en Klijn, 1996, p. 108). Voorbeelden

van dergelijke acties zijn: Het betrekken van andere actoren bij de beleid- en besluitvorming, het veranderen van de verdeling van beleidsmiddelen, het stimuleren van bepaalde netwerkfuncties, of het veranderen, creëren en stimuleren van bepaalde normen en waarden (Van Waarden, 1992, p. 37). In bepaalde netwerksituaties is er sprake van een actor die actief bezig is met het beïnvloeden van de netwerkstructuur en de interactieprocessen. In de netwerkbenadering wordt een dergelijke actor als '*netwerkmanager*' aangeduid.

Een netwerkmanager is een actor die zich meer richt op de processen in beleidsnetwerken dan op de inhoud. De veronderstelling is immers dat samenwerking niet eenvoudig en spontaan tot stand komt. Daarom is een actor nodig die faciliteringstrategieën hanteert en optreedt bij stagneringen of blokkades in de interactieprocessen door het beïnvloeden van de percepties of het functioneren van het beleidsnetwerk (Hoogerwerf en Herweijer, 2008, p. 309, McGuire, 2002, p. 603, Koppenjan & Klijn, 2004, pp 10-11). De acties die op de percepties zijn gericht, betreffen het voorkomen of introduceren van nieuwe ideeën, onderhandelen, en het stimuleren van reflectie binnen het beleidsnetwerk. De acties die gericht zijn op het functioneren van het beleidsnetwerk betreffen het arrangeren, structureren en het bemiddelen van de interactieprocessen. In deze acties kunnen vier typen managementtechnieken onderscheiden worden (McGuire, 2002, pp. 602-603, Klijn, 1996, pp. 108-110):

1. **Activeren:** Activeren betreft het identificeren en opnemen van actoren die beleidsmiddelen bezitten die nodig zijn voor het functioneren van het beleidsnetwerk. Wanneer een beleidsnetwerk niet naar behoren werkt, kan ook gekozen worden voor '*de-activering*' van bepaalde actoren.
2. **Framen:** Framen is het organiseren en integreren van de netwerkstructuur door het aansturen op overeenstemming over de rolverdeling, taakuitvoeringen, de instituties, en de functie en het doel van het beleidsnetwerk.
3. **Mobiliseren:** Mobilisering is gericht op het creëren van draagvlak voor beleidsideeën en het motiveren van actoren om zich in te zetten voor bepaalde processen.
4. **Synthetiseren:** Het synthetiseren betreft het verminderen van de complexiteit en onzekerheid in de interactieprocessen door het stimuleren van informatie-uitwisseling en interactieprocedures.

Dat in de netwerkbenadering aandacht wordt besteed aan netwerkmanagement heeft als reden dat het doel van samenwerking in feite is om de verschillen in beelden en definities naar elkaar toe te laten groeien om tot gezamenlijke besluiten te komen. Het idee daarbij is dat dit idealiter gebeurt op basis van een gedeelde structuur waarbinnen '*contest and conflict*' mogelijk is (Warren, 1967 in Thomson, et al. 2007, p. 29 & Gray, 1989, p. 5, Hudson, et al., 1999, p. 240). De gedachte is dat competitie van denkbeelden zal leiden tot kennisverrijking in de beleid- en besluitvorming en voor meer begrip voor de verschillen in denkbeelden (De Bruijn, Ten Heuvelhof, In 't Veld, 2008, pp. 21-22). De denkbeelden van actoren kunnen betrekking op de problemen, oplossingen, maatschappelijke ontwikkelingen en het beleidsnetwerk zelf (Klijn, 1996, p. 99 & Klijn & Koppenjan, 2004, p. 49). Daarnaast kunnen de beelden die actoren van elkaar hebben ook van invloed zijn op de interactieprocessen in het beleidsnetwerk (Klijn, 1996, pp. 99-100 & O'Toole, 2003, zoals geciteerd in Lundin, 2007, p. 654). Belangrijk daarbij zijn de begrippen '*verbondenheid*', '*bekendheid*', en '*vertrouwen*'.

Verbondenheid heeft betrekking op de mate waarin de individuele belangen complementair of overeenkomstig zijn. De aanname is dat wanneer de verbondenheid groter is er meer mogelijkheden zullen zijn voor samenwerking (Thomson, et al., 2007, p. 27, Hudson, et al., 1999, p. 242). Gedeelde belangen worden dan ook als belangrijke indicatoren voor samenwerking gezien. Morele, maatschappelijke plichten die de individuele belangen overstijgen worden bijvoorbeeld als belangrijke verbindingsfactoren gezien (Keast, et al., 2004, p. 368, Klijn & Koppenjan, 2000, p. 147, en Thomson, et al., 2007, p. 26, Lundin, 2007, p. 654). Verbondenheid kan ook betrekking hebben op de mate waarin actoren gedeelde waarden en opvattingen ontwikkelen. Wanneer de verbondenheid groot is, zullen actoren als het ware de grens tussen 'wij' en 'zij' aan de rand van het netwerk plaatsen in plaats van tussen elkaar (Bressers, 1993, p. 312).

Bekendheid heeft betrekking op eerdere ervaringen die actoren met elkaar hebben. Naarmate actoren bekender zijn met elkaar wordt het zicht op en het begrip voor elkaars expertise, opvattingen en ambities vergroot. Bekendheid zorgt ervoor dat het eenvoudiger is om een gedeelde doelstelling te formuleren en onderling vertrouwen te wekken (McGuire, 2002, p. 605). Eveneens zorgt onderlinge bekendheid voor het effectiever kunnen gebruiken van de beschikbare beleidsmiddelen (Keast, et al., 2004, p. 369).

Vertrouwen wordt in de literatuur veelvuldig als verklarende variabele voor samenwerking benoemd (O'Toole, 1988, Lundin, 2007, Hudson, et al., 1999, & Bardach, 1998, Patel, et al., 2012, Keast, et al., 2004). Vertrouwen kan omschreven worden als het uit kunnen gaan van bepaald handelen en het ervan uit kunnen gaan dat partijen eerlijk communiceren of hun voorkeuren (Bardach, 1998, p. 252 & Lundin, 2007, p. 654). Vertrouwen is van belang voor samenwerking, omdat op basis van vertrouwensrelaties opportunistisch gedrag eerder kan worden uitgesloten. Dit is belangrijk, omdat eerder immers geconcludeerd is dat samenwerking als risicovol kan worden ervaren door het verlies aan autonomie. Wanneer het vertrouwen groot is, zullen actoren eerder geneigd zijn om informatie en kennis met elkaar uit te wisselen (Lundin, et al., 2007, p. 655). Tevens kunnen onderlinge verstandhoudingen de formele instituties aanvullen wanneer het vertrouwen in elkaar toeneemt (Thomson, et al., 2007, p. 29).

Samengevat kan worden gesteld dat actoren strategisch handelen voor het realiseren van bepaalde belangen. Daarvoor kunnen acties van actoren bestaan uit het gebruik maken van de netwerkstructuur om de beleid- en besluitvorming te beïnvloeden, maar kunnen acties ook gericht zijn op het beïnvloeden van de netwerkstructuur. De keuzen die actoren daarvoor maken zijn afhankelijk van de structuren die de handelingsmogelijkheden bepalen, de beleidsvoorkeuren binnen het beleidsnetwerk, en de sociale relaties tussen de actoren. Uiteindelijk zorgt deze combinatie van factoren voor bepaalde acties van actoren en zijn daarin bepaalde interactie- en relatiepatronen te herkennen. Verandering van de patronen in een beleidsnetwerk is echter niet uitgesloten.

### **3.2.3 Ontwikkeling van netwerkstructuren**

In de netwerkbenadering wordt gesteld dat actoren de structuur bewust en onbewust reproduceren en de percepties van actoren herhaaldelijk bevestigd worden. Beleidsnetwerken vertonen in deze zin stabiliteit en zullen eerder incrementeel dan fundamenteel veranderen (Rhodes & Marsh, 1992, p. 196). Echter, is een doorbreking van de status quo niet ondenkbaar. In de wetenschappelijke literatuur worden vier oorzaken voor

verandering benoemd die direct of indirect de structuur en/of de percepties van actoren beïnvloeden (Klijn, 1996, p. 102 & Sabatier, 1998, p. 130):

1. **Interactieprocessen** leiden tot de uitwisseling van informatie, kennis en ideeën. Dergelijke uitwisseling kan leiden tot het verder ontwikkelen van percepties en tot de vorming van nieuwe (Bardach, 1998, p. 262-265 & Patel, et al., 2012, p. 13, Keast, et al., 2004, p. 369). De percepties kunnen onder andere betrekking hebben op de eigenschappen en/of functionaliteit van de netwerkstructuur.

Naast de uitwisseling van informatie en kennis zorgen interactieprocessen voor kennismaking met en begrip voor elkaars positie (Keast, et al., 2004, p. 368, Powell, 1990, p. 326). Wanneer de intensiteit<sup>9</sup> van het onderling contact toeneemt wordt dit proces versterkt en ontstaat er meer aandacht voor de individuele belangen. De veronderstelling is dat naarmate de actoren met elkaar bekend raken en meer vertrouwen in elkaar krijgen de behoefte om samen te werken toeneemt. Bovendien zullen de formele instituties minder bepalend zijn voor de beleid- en besluitvormingsprocessen (Bressers, 1993, p. 312 & Thomson, et al., 2007, p. 29, Powell, 1990, p. 326).

2. **De toetreding van nieuwe actoren** zorgt voor de inbreng van beleidsmiddelen en/of nieuwe opvattingen. Als gevolg daarvan kunnen de onderlinge relaties veranderen, kunnen de opvattingen van actoren veranderen, en kunnen de gebruiken en routines binnen het beleidsnetwerk veranderen.
3. **(Onvoorziene) gevolgen van beleid** kunnen leiden tot herinterpretatie van gevestigde denkbeelden, omdat bepaalde beleidsuitkomsten de veronderstellingen waarop het beleid gebaseerd ter discussie stellen. Bepaalde instituties, structuren of beleidsmaatregelen kunnen bijvoorbeeld leiden bepaalde neveneffecten hebben op de samenwerking of de probleemsituatie. Als gevolg daarvan ontwikkelen zich nieuwe inzichten met betrekking tot de problemen, oplossingen en causale relaties.
4. **Externe ontwikkelingen** kunnen een effect hebben op de beleidsmogelijkheden, de interpretatie van de beleidsproblemen en -oplossingen, en de belangen van de actoren. Dergelijke ontwikkelingen kunnen sociaaleconomisch, politiek, wetenschappelijk, juridisch of technologisch van aard zijn (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 120, Sabatier, 1998, pp. 136-137, Rhodes & March, 1992, pp. 193-194). Politieke veranderingen, zoals nieuw geformuleerde landelijk beleid kunnen een effect hebben op de belangen, verplichtingen en verantwoordelijkheden van de actoren. Sociaaleconomische en technologische ontwikkelingen kunnen effect hebben op de beschikbare middelen. Ook kunnen kleinschaligere veranderingen gevolgen hebben op de percepties van de actoren. Dergelijke veranderingen zijn bijvoorbeeld de beleidsuitkomsten van andere beleidsnetwerken of reorganisaties binnen de deelnemende organisaties.

De behandelde oorzaken van verandering benadrukken dat leer- en aanpassingsprocessen een belangrijk onderdeel vormen in de werking van beleidsnetwerken. Leerprocessen

---

<sup>9</sup> Bressers (1993, p. 312) gebruikt de term 'verwevenheid'. Met verwevenheid wordt gerefereerd naar de relatiepatronen en het aantal contactmomenten die actoren met elkaar binnen en buiten het beleidsnetwerk hebben.

kunnen worden omschreven als de toename van kennis en inzicht in de aard, oorzaken en de gevolgen van een probleem, en in de mogelijke oplossingen en gevolgen van de oplossingen (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 126). Indicatoren van leerprocessen zijn verfijning van de probleemdefinitie en probleemoplossingen en de mate waarin rekening wordt gehouden met de individuele belangen en doelen. In deze zin hebben leerprocessen ook te maken met het kennismaken van de achtergronden en opvattingen van de andere actoren. Idealiter zullen leerprocessen met betrekking tot de netwerkstructuur leiden tot de verandering of opheffing van blokkerende instituties, of tot de vorming van nieuwe structuren voor het verbeteren van de interactieprocessen.

In de oorzaken van verandering zijn bovendien twee typen verandering te herkennen. Enerzijds kan een beleidsnetwerk zich ontwikkelen op basis van het handelen van de betrokken actoren. Anderzijds kan een beleidsnetwerk veranderen als gevolg van externe invloeden. De externe invloeden worden gekenmerkt door de onvoorspelbaarheid en oncontroleerbaarheid, en hebben als snel een grote impact. Binnen de externe invloeden is een onderscheid te maken in de mate waarin actoren op externe ontwikkelingen kunnen inspelen. Nieuwe inzichten van andere beleidsnetwerken of verandering van personeel bij de betrokken organisaties kunnen bewust worden aangegrepen om veranderingen teweeg te brengen. Daarentegen is nieuw landelijke beleid minder afwendbaar voor de betrokken actoren.

### **3.3 Synthese**

Dit hoofdstuk had als doel om een wetenschappelijk fundament te creëren voor dit onderzoek en een antwoorden te geven op de volgende deelvraag:

- Welke theoretische concepten bieden een kader voor het analyseren van de ontwikkeling van netwerkstructuren?

Voor de beantwoording van deze deelvraag is ingegaan op de netwerkbenadering. De basis van de netwerkbenadering wordt gevormd door de sociologische concepten '*structure*' en '*agency*'. Op basis van deze twee begrippen is geconcludeerd dat instituties en beleidsmiddelen zorgen voor bepaalde interactie- en relatiepatronen binnen een beleidsnetwerk. Tevens kwam aan het licht dat actoren bewust en onbewust gebruik maken van de netwerkstructuur en deze veranderen voor het beïnvloeden van de beleid- en besluitvormingsprocessen. De keuzen die actoren maken voor het beïnvloeden van de beleid- en besluitvorming worden bepaald door de denkbeelden van actoren. Deze denkbeelden kunnen betrekking hebben op de relevante beleidsproblemen, de beleidsoplossingen, de ontwikkelingen in de omgeving, de netwerkstructuur en de andere actoren.

In de wijze waarop actoren de beleid- en besluitvorming beïnvloeden zijn bepaalde patronen te herkennen die verklaard worden door de sociale structuren binnen het netwerk en de percepties van actoren. Verklaringen voor veranderingen in de patronen in beleidsnetwerken zijn dan ook te herleiden naar de oorzaken van verandering in de percepties van actoren en de netwerkstructuur. Er zijn vier oorzaken te onderscheiden: (1) Interactieprocessen die plaatsvinden tussen actoren in een beleidsnetwerken; (2) de toetreding van nieuwe personen, groepen, organisaties tot het beleidsnetwerk; (3) gevolgen van beleidskeuzen en maatregelen; en (4) externe ontwikkelingen. Binnen deze oorzaken zijn twee typen verandering herkenbaar: endogene verandering en exogene verandering.

Endogene verandering ontstaat door de ontwikkeling van nieuwe percepties of de verandering van de bestaande. Dergelijke veranderingen zijn herleidbaar naar de interactieprocessen binnen het beleidsnetwerk en/of het lerend vermogen van het beleidsnetwerk. De ontwikkeling van de percepties van actoren kan ertoe leiden dat actoren bewust ervoor kiezen om veranderingen aan te brengen in de netwerkstructuur. Ook kunnen veranderingen onbewust ontstaan. Herhaalde interactie kan leiden tot verandering in de onderlinge verstandhoudingen en het onderlinge begrip tussen de actoren, dit kan op zijn beurt leiden tot veranderingen in de interactie- en relatiepatronen.

Exogene verandering ontstaat als gevolg van ontwikkelingen die buiten het beleidsnetwerk plaatsvinden. Als gevolg van dergelijke ontwikkelingen kunnen veranderingen direct of indirect aangebracht worden in de netwerkstructuur. Nieuw politiek bewind, verandering van landelijk beleid of veranderingen in de wetgeving kunnen direct de belangen, prioriteiten, verantwoordelijkheden, deelnemers en beleidsmiddelen in het beleidsnetwerk veranderen. Anderzijds kunnen ontwikkelingen in de omgeving of andere beleidsnetwerken (in bijvoorbeeld dezelfde sector) zorgen voor veranderingen in de beelden en ideeën die actoren hebben. Dergelijke veranderingen kunnen vervolgens weer leiden tot de verandering of vorming van beleid en de structuren.

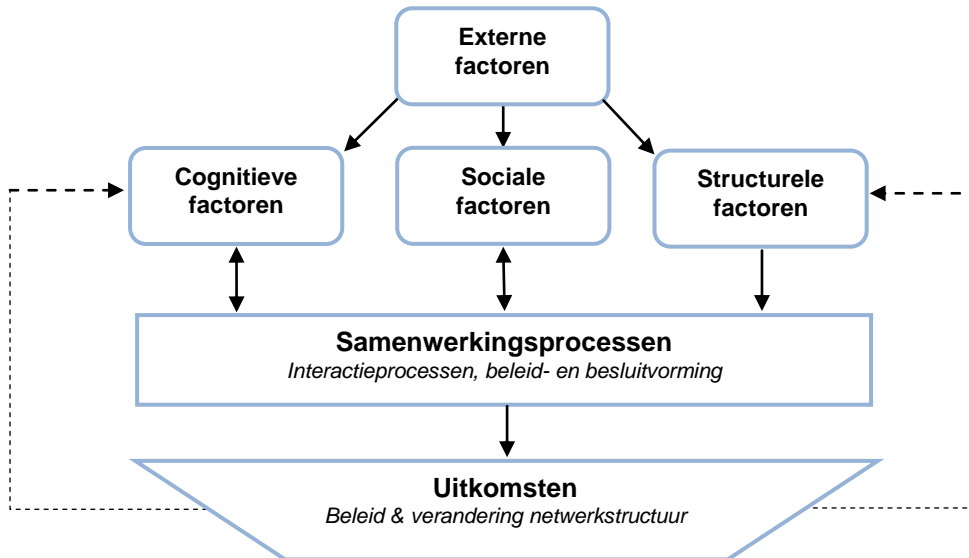
Op basis van de zojuist benoemde verklaringen voor het gedrag van actoren kunnen de volgende vier typen factoren voor de ontwikkeling van netwerkstructuur onderscheiden worden:

1. **Cognitieve factoren:** De cognitieve factoren hebben betrekking op de beelden en inzichten van de oorzaken en effecten van problemen en oplossingen. Deze beelden en inzichten kunnen betrekking hebben op de omgeving, het beleidsprobleem en het beleidsnetwerk zelf.
2. **Sociale factoren:** De sociale factoren betreffen de beelden die actoren van elkaar hebben en de sociale relaties tussen de actoren. Kernbegrippen zijn vertrouwen, verbondenheid en bekendheid.
3. **Structurele factoren:** De structurele factoren betreffen de verschillende eigenschappen van het beleidsnetwerken, zoals de deelnemende actoren, instituties, de verdeling van beleidsmiddelen en de onderlinge afhankelijkheden.
4. **Externe factoren:** Externe factoren hebben betrekking op (abrupte) veranderingen en ontwikkelingen in de omgeving of andere beleidsnetwerken die een effect kunnen hebben op de probleemsituatie, de beschikbare kennis, bestaande inzichten of de netwerkstructuur. Dergelijke veranderingen kunnen politiek, technologisch, wetenschappelijk of sociaaleconomisch van aard zijn.

Ter afsluiting van dit hoofdstuk wordt een conceptueel gegeven van de zojuist benoemde onderlinge relaties (paragraaf 3.3.1).

### 3.3.1 Conceptueel model

Het conceptueel model geeft richting aan het empirisch onderzoek en geeft een theoretisch antwoord op de centrale onderzoeksvraag. Voor dit onderzoek is het volgende model opgesteld:



Figuur 3.2 Conceptueel model



## 4. Methodologische verantwoording

Dit onderzoek is gericht op het achterhalen en duiden van de factoren die van invloed zijn op de netwerkstructuur voor de lokale samenwerking voor voetbal en veiligheid. In het theoretisch hoofdstuk is aan de hand van verschillende theorieën een conceptueel model opgesteld op basis waarvan het empirisch onderzoek kan worden uitgevoerd. Echter, voordat het empirisch onderzoek kan worden gestart, dienen de verschillende theoretische concepten te worden geoperationaliseerd. Omdat de onderzoeksstrategie gebaseerd is op het theoretisch kader, wordt ten eerste de operationalisatie gegeven. Vervolgens worden de onderzoeksstrategie en de methodiek van dataverzameling behandeld. Ten slotte wordt in paragraaf 4.3 de casusselectie toegelicht.

### 4.1 Operationalisatie

In deze paragraaf wordt gespecificeerd hoe bepaalde kenmerken van de te onderzoeken variabelen worden gemeten om richting te geven aan de dataverzameling, databeschrijving en de data-analyse. Centraal in dit onderzoek staat de ontwikkeling van de netwerkstructuur. Voor het begrip netwerkstructuur wordt de volgende definitie gehanteerd:

*De netwerkstructuur is de verzameling aan actoren, onderlinge afhankelijkheden, instituties, en interactie- en relatiepatronen van een beleidsnetwerk.*

Omdat dit onderzoek gericht is op de ontwikkeling van de netwerkstructuur dienen ten eerste de belangrijkste veranderingen achter te worden. Daarbij wordt gekeken naar veranderingen in de vier verschillende structurele kenmerken van beleidsnetwerken zoals die omschreven zijn in paragraaf 3.1.1. Verder volgt uit het theoretisch hoofdstuk dat de netwerkstructuur enerzijds bestaat uit 'harde structuren' zoals vastgelegde taken, en anderzijds uit 'zachte structuren' die zichtbaar zijn in de beleid- en besluitvormingsprocessen. Daarom wordt voor dit onderzoek gekeken naar formele instituties waarmee de harde structuren in beeld kunnen worden gebracht. Tevens wordt gekeken naar de heersende waarden in het beleidsnetwerk en de patronen in de beleid- en besluitvormingsprocessen om zicht te krijgen op de zachte structuren. Per casus worden daarom de volgende drie deelonderwerpen behandeld:

1. **Ontwikkeling netwerkstructuur:** Een eerste stap voor het in beeld brengen van de onderzoekscasussen is het beschrijven van kritieke besluiten en omslagpunten in de beleidsnetwerk. Het gaat daarbij vooral om veranderingen in de organisatie van de samenwerking en de beleidscultuur. Daarbij heeft de organisatie van de samenwerking meer betrekking op de harde structuren, terwijl de beleidscultuur de zachte structuren betreft.
2. **Instituties en gedeelde waarden:** De tweede stap in de dataverzameling is het in beeld brengen van de huidige instituties in de beleidsnetwerken. Daarvoor staan vooral de formele instituties in het beleidsnetwerk centraal. Tevens worden in dit onderdeel de gedeelde waarden binnen het beleidsnetwerk meegenomen. Dit zijn immers de instituties die niet vastgelegd zijn, maar wel van invloed zijn op de samenwerking. In dit onderdeel gaat het vooral om de overlegstructuren en de beleidsuitgangspunten.
3. **Beleid- en besluitvorming:** Het achterhalen van de patronen in de beleid- en besluitvorming biedt inzicht in de wijze waarop de verschillende actoren omgaan met de verschillende belangen en opvattingen. Het gaat daarbij vooral om de besluitvorming en de omgang met verschillen in het netwerk.

Op basis van het bovenstaande zijn de deelonderwerpen opgedeeld in verschillende dimensies, indicatoren en aandachtspunten die tezamen richting geven aan de dataverzameling, databeschrijving en data-analyse.

Centrale vraag	Dimensies	Indicatoren	Aandachtspunten
<b>1. Welke veranderingen hebben plaatsgevonden in de netwerkstructuur?</b>	Organisatie van de samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Vergaderfrequentie en -structuur</li> <li>▪ Samenstelling deelnemers netwerk</li> <li>▪ Taakverdeling</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Structurele bijeenkomsten waarin actoren afstemmen en afspraken maken met betrekking tot het gevoerde veiligheidsbeleid, de beleidsopgaven en de individuele taakuitvoeringen.</li> <li>▪ Veranderingen in de actoren die deelnemen aan de beleidsvorming en besluitvorming.</li> <li>▪ Veranderingen in de afspraken over de taken en verantwoordelijkheden van de actoren.</li> </ul>
	Beleidscultuur	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Taakopvatting</li> <li>▪ Taakinvulling</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Veranderingen in de verwachtingen van de actoren met betrekking tot de participatie van de betrokken actoren in de beleidsvorming, besluitvorming en beleidsuitvoering</li> <li>▪ Veranderingen in de participatie van de deelnemende actoren aan de beleidsvorming, besluitvorming en beleidsuitvoering.</li> </ul>
	Overlegstructuren	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Vergaderfrequentie en -structuur</li> <li>▪ Samenstelling vergaderingen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Structurele bijeenkomsten waarin actoren afstemmen en afspraken maken met betrekking tot het gevoerde veiligheidsbeleid, de beleidsopgaven en de individuele taakuitvoeringen.</li> <li>▪ Betrokken actoren bij de beleid- en besluitvorming</li> </ul>
	Beleidsuitgangspunten	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mate van gedeelde belangen</li> <li>▪ Taakverdeling</li> <li>▪ Geformuleerde beleidsdoelstellingen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aanwezigheid van een gedeeld belang en de mate waarin deze wordt nagestreefd</li> <li>▪ Beginselen en principes die gelden voor de taakinvulling van de verschillende actoren</li> <li>▪ Beginselen en principes die gelden voor het gevoerde beleid en de besluitvorming</li> </ul>
<b>3. Welke interactie- en relatiepatronen zijn te herkennen in de beleid- en besluitvorming?</b>	Besluitvorming	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Samenstelling advies- en bestuursorganen</li> <li>▪ Vergaderstructuur</li> <li>▪ Beslissingsbevoegden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ De betrokkenheid van actoren bij de besluitvorming omtrent voetbalveiligheidsbeleid</li> <li>▪ De situaties waarin gezamenlijke beleidsvoorbereiding, beleidsvorming en/of besluitvorming plaatsvindt.</li> </ul>
	Omgang met verschillen in het netwerk	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Attitude ten opzichte van verschillen in perceptie</li> <li>▪ Attitude ten opzichte van verschillen in oplossingsvoorkeur</li> <li>▪ Attitude ten opzichte van verschillen in belangen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Omgang met verschillen in percepties van risico's</li> <li>▪ Omgang met verschillen in gewenste beleidsoplossingen</li> <li>▪ Omgang met de verschillende belangen</li> </ul>

Tabel 4.1 Operationalisatie

## **4.2 Onderzoeksstrategie**

Voor dit onderzoek dient, naast het achterhalen van de ontwikkeling van de netwerkstructuur, inzicht worden verkregen in de oorzaken van de ontwikkeling. Daarom dient naast de bestudering van de veranderingen die hebben plaatsgevonden, inzicht te worden verkregen in de beweegredenen en de betekenisgeving van de betrokkenen. Immers zijn het de betrokken die de ontwikkeling van de beleidsnetwerken hebben ervaren. Voor een dergelijk onderzoeksdoel is kwalitatief onderzoek dan ook noodzakelijk.

In kwalitatief onderzoek is de onderzoeksvraag namelijk gericht op de wijze waarop mensen betekenis geven aan hun sociale omgeving en hoe zij zich op basis daarvan gedragen. Kwalitatieve onderzoeksmethoden maken het mogelijk om de sociale werkelijkheid te onderzoeken, en om te achterhalen hoe mensen de sociale situatie interpreteren (Boeije, 2008, p. 27). Kwalitatieve onderzoek zal daarom resultaten genereren die noodzakelijk zijn voor het verklaren van de ontwikkeling van de netwerkstructuur van de onderzochte beleidsnetwerken. Voor kwalitatief onderzoek worden drie basisdesigns onderscheiden: het experiment, het survey en de case study (Vennix, 2009, p. 73). Voor dit onderzoek is gekozen voor de case study onderzoek.

### **4.2.1 Case study**

Een case study betreft de bestudering van een sociaal verschijnsel bij één of enkele dragers in de natuurlijke omgeving over een bepaalde periode. Voor de bestudering van het sociaal verschijnsel worden verschillende databronnen gebruikt waarbij de onderzoeker zich richt op een gedetailleerde beschrijving van stabiliteit en verandering van tal van variabelen. Deze beschrijving worden getoetst aan de verklaringen zoals die door de onderzochten zelf worden gegeven (Vennix, 2009, p. 103). Kenmerkend voor een casestudy is dat een sociaal verschijnsel gedetailleerd vanuit verschillende invalshoeken wordt bestudeerd en getoetst. Een case study biedt waardevolle informatie over menselijke interactie zoals die plaatsvindt in een bepaalde context. Idealiter is deze informatie nuttig voor academici en professionals (Bailey, 1992, pp. 50-51). Tevens kunnen de bevindingen getoetst worden aan andere casussen om patronen te achterhalen. Het uitvoeren van een meervoudige case study onderzoek biedt daarom mogelijkheden voor het uitbreiden en generaliseren van theorieën en inzichten. Voor dit onderzoek is gekozen voor een meervoudig case study onderzoek om zodoende te achterhalen of op lokaal niveau bepaalde patronen aanwezig zijn in de ontwikkeling van de netwerkstructuur.

Een case study is passend voor de beantwoording van de onderzoeksvraag, omdat juist de menselijke interactie centraal staat. Dit onderzoek is gericht op het verklaren van de wederzijds invloed van de netwerkstructuur en de interactieprocessen die daarin plaatsvinden. Voor het inzichtelijk maken van de interactieprocessen is het nodig om de percepties en het gedrag van actoren in kaart te brengen. Derhalve zijn diepte-interviews passend voor dit onderzoek.

Een meervoudig case study onderzoek is passend voor dit onderzoek, omdat daarmee zowel casusgebonden ontwikkelingen als terugkerende patronen en causale verbanden geïdentificeerd en onderscheiden kunnen worden (Bailey, 1992, pp. 51-52). Per casus zal onderzocht worden hoe de netwerkstructuur zich heeft ontwikkeld, en worden de onderzoekscasussen met elkaar om te komen tot generaliserende uitspraken.

#### **4.2.2 Waarnemingsmethoden**

Om voor elke case een omvattend beeld te vormen en de bepalende factoren te identificeren, wordt een desk study en worden per case ten minste twee diepte-interviews met betrokkenen uitgevoerd. De desk study is gericht op het verzamelen van gegevens over het onderwerp uit documenten, rapporten en eerder uitgevoerde onderzoeken. Dergelijke bronnen zijn te vinden op websites, onderzoeksrapporten, beleidsdocumenten en wetteksten. Het uitvoeren van een desk study is nuttig om te achterhalen wat al bekend is over het onderzoeksonderwerp en om de onderzoeksresultaten van de casussen aan te vullen. De desk study is daarmee gericht op het integreren van de beschikbare informatie om richting te geven aan de interviews en de bevindingen van de interviews aan te vullen.

De interviews worden uitgevoerd voor het achterhalen van de samenwerkingsprocessen. De voorkeur gaat uit naar de opzet van een semigestructureerd interview, omdat daardoor beter de percepties, belangen, doelstellingen en waarden van de geïnterviewde naar voren komen (Van Thiel, 2007, p. 107). Tegelijkertijd betekent dit dat bij het selecteren van de respondenten het van belang is dat daadwerkelijk verschillende perspectieven op de situatie worden belicht. Daarmee worden immers de overeenkomsten en verschillen in percepties in beeld gebracht. Per case worden functionarissen van verschillende betrokken organisaties geïnterviewd. De relevante organisaties voor dit onderzoek zijn: gemeente, betaald voetbalclub, politie en Openbaar Ministerie. Op basis van de beschikbare informatie over de taakverdeling van de betrokken actoren is ervoor gekozen om medewerkers van de gemeente en de politie op beleidsniveau te interviewen. De keuze daarvoor is tweedelig. Ten eerste is het gebruikelijk dat beleidsmedewerkers langer hun functie vervullen dan personen op bestuursniveau. Ten tweede volgt uit de beschrijving van het landelijke beleidskader voetbal en veiligheid (zie paragraaf 2.3) dat de beleidsmedewerkers van deze twee organisaties naar verwachting het actiefst betrokken<sup>10</sup> gezien hun deelnemerschap aan de verschillende veiligheidsoverleggen.

Na de eerste reeks interviews worden bovendien de onderzoeksresultaten en belangrijkste bevindingen gebruikt voor een tweede reeks interviews. Deze tweede reeks zal worden afgenomen met deskundigen op het gebied van voetbal en veiligheid op basis van een tweede interviewprotocol. Het doel daarvan is om de onderzoeksresultaten te toetsen bij een externe partij. Feitelijk betreft het een expert opinie om de patronen in de ontwikkeling van de lokale beleidsnetwerken in beeld te brengen.

#### **4.2.3 Validiteit en betrouwbaarheid**

Voor dit onderzoek zijn meerdere keuzen gemaakt. Belangrijk is dan ook in hoeverre deze keuzen de validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek te vergroten. De interne validiteit van dit onderzoek wordt vergroot door middel van *'fact checking'* bij de interviewrespondenten en het toetsen van de onderzoeksresultaten bij de deskundigen op basis van semi-gestructureerde interviews. Daarvoor worden onderzoeksresultaten en analyses voorgelegd aan de geïnterviewden om te kijken of deze overeen komen met de beelden die zij hebben. Bovendien worden in de tweede reeks van interviews met de deskundigen gerichte vragen gesteld die volgen uit de eerste reeks van interviews. De externe validiteit wordt gewaarborgd door de individuele onderzoeksresultaten van de

---

<sup>10</sup> Het OM vervult bijvoorbeeld in meerdere gemeenten een beperkte rol in de samenwerking (Auditteam Voetbal en Veiligheid, 2013, p. 14).

onderzoekcasussen met elkaar te vergelijken en een algemene analyse uit te voeren. Bovendien worden twee deskundigen op het gebied van voetbal en veiligheid geïnterviewd voor het verkrijgen van een completer beeld van de ontwikkelingen in de samenwerking voor voetbal en veiligheid op lokaal niveau. De betrouwbaarheid van dit onderzoek wordt vergroot door het houden van meerdere interviews per casus en het raadplegen van andere onderzoeksrapporten en beleidsdocumenten die ingaan op het onderzoeksonderwerp.

### 4.3 Casusselectie

Voor het selecteren van de onderzoekcasussen is bewust gezocht naar drie gemeenten die elk aan een bepaald criterium voldoen. De drie verschillende criteria zijn: (1) een relatief grote gemeente met meer dan 150.000 inwoners waarvan de BVO de afgelopen acht jaar actief is geweest in de eredivisie, (2) een gemeente waarvan de BVO in de afgelopen acht jaar gedegradeerd of gepromoveerd is, en (3) een gemeente met een BVO die de afgelopen acht jaar actief is geweest in de Eerste divisie. Het idee achter deze verschillende criteria is dat er dan ook rekening wordt gehouden met verschillen in contextsituaties. De grote gemeente heeft eerder te maken met een grotere omvang van de problematiek. De gemeente met een BVO die gedegradeerd of gepromoveerd is, kan te maken krijgen met ongenoegen onder de supporters en veranderingen in toeschouwersaantallen en financiën. De gemeente met een BVO die alleen geacteerd heeft in de Eerste divisie kan te maken hebben met een verminderd aandacht voor het voetbalveiligheidsvraagstuk. De verwachting is dat dit zorgt voor een verrijking van de onderzoeksresultaten. Op basis van de zojuist genoemde criteria zijn de volgende gemeenten gekozen:

<b>Criterium</b>	<b>Gemeente</b>	<b>Inwoners</b>	<b>Betaald voetbalclub</b>
Gemeente met een Eredivisie club	Arnhem	150.817	Vitesse
Gemeente met degradant/promovendus	Tilburg	210.382	Willem II
Gemeente met een Eerste divisie club	Oss	85.039	FC Oss

*Tabel 4.2 Onderzoekscasussen*

#### 4.3.1 Diepte-interviews

In paragraaf 4.2.2 is gesteld dat twee typen interviews worden gehouden. Enerzijds worden interviews gehouden met betrokkenen op beleidsniveau die werkzaam zijn bij de gemeente en politie. Anderzijds worden interviews gehouden met een externe partij. De interviews die worden gehouden met de betrokkenen zijn voor iedere casus met de functionarissen op beleidsniveau van de gemeente en politie. Voor Arnhem zijn dit de manager veiligheid en de projectleider voetbal en evenement. Voor Tilburg zijn dit de bestuursadviseur openbare orde en veiligheid en de operationeel chef voetbal. Voor Oss zijn dit de bestuursadviseur veiligheid en de voetbalcoördinator. Ten slotte wordt ook een interview gehouden met de manager veiligheidszaken van Vitesse om een extra perspectief toe te voegen aan de resultaten. De interviews met de externe partij worden gehouden met twee onderzoekers van het adviesbureau COT. Dit adviesbureau voert in opdracht van het Auditteam Voetbal en Veiligheid onderzoek uit naar onder andere de samenwerking voor voetbal en veiligheid.

## 5. Resultaten

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksresultaten van de desk study en de diepte-interviews beschreven. De resultaten worden per onderzoekcasus<sup>11</sup> gepresenteerd op basis van drie deelonderwerpen: *'ontwikkeling netwerkstructuur'*, *'instituties en gedeelde waarden'*, en *'beleid- en besluitvorming'*. Op basis van de beschrijving van de resultaten zal een antwoord worden gegeven op de volgende deelvraag:

- Hoe hebben de lokale beleidsnetwerken voor voetbal en veiligheid zich ontwikkeld in de gemeenten Arnhem, Tilburg en Oss?

### 5.1 Arnhem

#### Ontwikkeling netwerkstructuur

In Arnhem zijn de huidige structuren in de samenwerking te traceren naar het jaar dat de GelreDome in gebruik werd genomen. Destijds ontstond het beeld onder de betrokkenen dat structurele afstemming moest plaatsvinden tussen de betrokkenen om effectief om te gaan met het groter worden van het stadion, de veranderingen in de infrastructuur en de toename van het aantal toeschouwers<sup>12</sup> (L. van der Vliet, persoonlijke communicatie, 16 juni 2014). Naar aanleiding daarvan werd het Vitesse Veiligheidsoverleg (VVO) in 1998 in het leven geroepen en vormt dit adviesorgaan tot op de dag van vandaag het centrum van de lokale samenwerking in Arnhem. *"Dat is al vijftien jaar het overleg waarin op strategisch en tactisch niveau overleg plaatsvindt met de partners. Eigenlijk is dat een logische gegeven om van daaruit te werken."* (L. van der Vliet, persoonlijke communicatie, 16 juni 2014). Daarbij werd aangegeven dat het VVO bepalend is op het gebied van voetbal en veiligheid. *"Het VVO, met onze eigenwijze standpunten, is wel bepalend in alle voetbalveiligheidsvraagstukken"* (A. Stroink, persoonlijke communicatie, 1 juli 2014)

De waarde van het VVO is te herleiden naar het gegeven dat het fungeert als gremium voor de verschillende lokale partijen (L. van der Vliet, persoonlijke communicatie, 16 juni 2014). Aan het overleg nemen deel de directeur en de veiligheidsmanager van Vitesse; de districtchef en de projectleider voetbal en evenementen van de politie Oost-Nederland<sup>13</sup>; de voetbalofficier en/of een beleidsmedewerker van het arrondissementsparket Arnhem; de manager openbare orde en veiligheid als vertegenwoordiger en adviseur van de burgemeester; en een supporterscoördinator als vertegenwoordiger van het "supportersproject Vitesse" (Gemeente Arnhem, 2011, p. 2). Aangegeven werd dat de kracht van het VVO zit in de betrokkenheid van personen die op bevoegdheden of mandaat hebben. *"Maar de vraag is dan altijd in hoeverre je om tafel zit met elkaar. Je hebt dan wel de VC's die aan tafel zitten, maar dan is het al snel op operationeel niveau. In het VVO zit ik met de directeur en de supportercoördinator als adviseur. Voor de rest zitten de adviseur van de burgemeester, de officier van justitie en de portefeuillehouder van de politie. Ook op tactisch en strategisch niveau hebben de deelnemers heel veel te vertellen."* (L. van der Vliet, persoonlijke communicatie, 16 juni 2014). Dat dergelijke personen aan tafel zitten is overigens als voorwaarde gesteld om te verzekeren dat de overeenstemming die tijdens

---

<sup>11</sup> Korte casusbeschrijvingen zijn als bijlage toegevoegd (Bijlage IV)

<sup>12</sup> De in gebruik name van het GelreDome betekende ook dat de veiligheidsorganisatie voor voetbal evenementen ook de veiligheidszaken zou gaan regelen voor andere publieke evenementen in het GelreDome.

<sup>13</sup> De projectleider voetbal en evenementen werkt samen met acht á negen verschillende voetbalcoördinatoren en heeft hij de verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat beleid wordt ontwikkeld en geïmplementeerd (A. Oudendag, persoonlijke communicatie, 2014)

overleggen wordt bereikt ook daadwerkelijk tot besluiten leid (A. Stroink, persoonlijke communicatie, 1 juli 2014).

Een ander eigenschap van het VVO is dat een externe partij het technisch voorzitterschap verzorgt in opdracht van de lokale driehoek en Vitesse (Gemeente Arnhem, 2011, p. 2). De keuze voor een onafhankelijke voorzitter werd gemaakt naar aanleiding van uiteenlopende inzichten tussen de betrokkenen. Daarop werd een externe partij, het adviesbureau Bureau Beke<sup>14</sup>, aangesteld als voorzitter. Sindsdien maakt Bureau Beke onafgebroken deel uit van de samenwerking en is de vertegenwoordiger van het adviesbureau op het moment de langst zittende deelnemer van het VVO.

Tegenwoordig zien de betrokkenen geen noodzaak in een onafhankelijke voorzitter, maar wordt juist waarde gehecht aan de toegevoegde waarde van de middelen van bureau Beke. *"Henk Ferwerda is natuurlijk een icoon op het gebied van openbare orde, dus zijn kennis en netwerk verliezen zou echt een aderlating zijn"* (A. Oudendag, persoonlijke communicatie, 30 juni 2014). Een kwestie was wel om de financiering van het voorzitterschap voort te zetten, omdat het OM besloot om de financiering te stoppen. Als argument werd aangedragen dat het technisch voorzitterschap ook door iemand anders kan worden uitgevoerd (A. Stroink, persoonlijke communicatie, 1 juli 2014). Het extern voorzitterschap werd na enig overleg wel behouden, omdat Vitesse en de gemeente Arnhem besloten de financiering voort te zetten.

Verder volgde uit de interviews dat het meest veranderlijke aan de samenwerking de persoonswisselingen binnen de individuele organisaties zijn. *"Je moet wel altijd mensen wegwijzen maken en men moet kennismaken met elke partner en gremium an sich. Dus daar moet je wel met zijn allen je best doen en het is ook wel altijd afwachten wat voor een visie die persoon heeft. Heeft die interesse erin, is die aanwezig of niet. Dat blijft elke keer wel belangrijk om elkaar te vinden."* (L. van der Vliet, persoonlijke communicatie, 16 juni 2014). De betrokkenen geven aan dat het VVO essentieel is voor het behouden van de positieve verhoudingen. Door het intensieve contact in het VVO en het feit dat voetbalzaken altijd in het overleg met elkaar worden besproken, weet men elkaar altijd te vinden (L. van der Vliet, persoonlijke communicatie, 16 juni 2014, A. Stroink, persoonlijke communicatie, 1 juli 2014, A. Oudendag, persoonlijke communicatie, 30 juni 2014).

Naast de bovenstaande veranderingen hebben in de samenwerking verder geen verschuivingen in de rolverdeling of taakuitvoering. Al geruime tijd neemt Vitesse de verantwoordelijkheid en zet zij zich in op het gebied van veiligheid. *"Zelfs in tijden dat Vitesse financieel slecht ging, is de financiering voor de voorzitter van het VVO ook in stand gebleven. Het belang werd daarvan ook wel ingezien."* (L. van der Vliet, persoonlijke communicatie, 16 juni 2014). Eveneens werd in diezelfde periode in 2006 de stichting 'Vitesse Betrokken' opgericht in het kader van preventief beleid (gemeente Arnhem, 2011, p. 8 & Auditteam Voetbal en Veiligheid, 2010a, p. 14).

---

<sup>14</sup> Bureau Beke is gespecialiseerd in veiligheidsvraagstukken waaronder voetbalveiligheid. Het adviesbureau is gevestigd in Arnhem.

## Instituties en gedeelde waarden

In Arnhem vinden drie overleggen structureel plaats waarbij twee of meer ketenpartners aan deelnemen. Deze zijn het *'Strategisch veiligheidsoverleg'*, het eerder genoemde *'Vitesse Veiligheidsoverleg'*, en het *'wedstrijdoverleg'* (Gemeente Arnhem, 2011, pp. 2-3):

- Het strategisch veiligheidsoverleg vindt tenminste een maal per jaar plaats. Voor de aanvang van het voetbalseizoen worden de directeur en de manager veiligheidszaken van Vitesse uitgenodigd voor een driehoeksoverleg. Tijdens dit overleg staat het veiligheidsbeleid rond voetbalwedstrijden centraal.
- Het VVO heeft als doel gezamenlijk adviezen, evaluaties en afspraken op te stellen voor de ketenpartners over het veiligheidsbeleid rond voetbalwedstrijden van Vitesse. Enkele concrete taken zijn vastgelegd in het convenant. Deze taken zijn het voorbespreken en evalueren van de veiligheidssituatie met betrekking tot de wedstrijden van Vitesse, het adviseren over veiligheidsmaatregelen en beleidscontinuering, -bijstelling of -ontwikkeling, en het afstemmen van bestaand beleid en de communicatie over het beleid. Het overleg vindt een maal per maand plaats of vaker indien gewenst door één van de lokale ketenpartners.
- Ten slotte zijn er de wedstrijdoverleggen die onder verantwoordelijkheid van Vitesse vallen. Vitesse wordt geacht vroegtijdig overleg tussen de betrokken partners te starten en te komen tot een projectmatig aanpak van een wedstrijd met veiligheid als uitgangspunt. Indien het als nodig wordt geacht, kan op initiatief van Vitesse een evaluatie van het verloop van de wedstrijddag plaatsvinden. Op basis van de evaluaties worden concrete afspraken voor de volgende wedstrijden vastgelegd.

Naast de overleggen zijn in het lokaal convenant betaald voetbal verschillende afspraken opgenomen. Ten eerste is opgenomen dat solistische acties van individuele partners in principe worden afgekeurd en voorkomen dienen te worden (Gemeente Arnhem, 2010, p. 2). In deze zin is een samenwerkingscultuur formeel verankerd in het beleidsnetwerk. Door de betrokkenen wordt bovendien aangegeven dat ook in de praktijk alle zaken omtrent voetbal en veiligheid worden afgestemd en besproken tussen de ketenpartners (L. van der Vliet, persoonlijke communicatie, 16 juni 2014 & A. Oudendag, persoonlijke communicatie, 30 juni 2014 & A. Stroink, persoonlijke communicatie, 1 juli 2014).

Een ander uitgangspunt voor de samenwerking is dat het publiek belang vóór het privaat belang gaat. Concreet is gesteld dat het door laten gaan van een wedstrijd en commerciële belangen ondergeschikt zijn aan het publieke belang van de handhaafbaarheid van de openbare orde. Daarbij is dit een gedeelde uitgangspunt *"Veiligheid heeft zeker de prioriteit die het moet hebben. Het veiligheidsgevoel hebben wij hier met zijn allen."* (A. Oudendag, persoonlijke communicatie, 30 juni 2014). Daarbij streven de betrokken partijen naar het zo publieksvriendelijk maken van het wedstrijdbezoek (Gemeente Arnhem, 2010, p. 1). De betrokkenen geven aan dat deze uitgangspunten worden nagestreefd door rekening te houden met het spanningsveld tussen publiek en privaat belang en op basis van dit spanningsveld verantwoorde risico's te durven nemen. *"Wij proberen ook zoveel mogelijk verantwoorde risico's te nemen. Wij hebben bijvoorbeeld geen C-wedstrijden meer en wij leveren gewoon elke wedstrijd maatwerk. Je moet gewoon achter elkaar staan in de aanpak en een goede informatiepositie hebben."* (L. van der Vliet, persoonlijke communicatie, 16 juni 2014).



Tot slot is het treffend voor de samenwerking hoe bepaalde afspraken en verantwoordelijkheden helder zijn opgenomen in het lokale convenant. Voor Vitesse wordt bijvoorbeeld een rol weggelegd op het gebied van informatievoorziening over mogelijke ordeverstoringen, aanpassingen in het veiligheidsplan en relevante informatie over het aantal bezoekers en supporters (gemeente Arnhem, 2011, p.4). Een ander voorbeeld is de vastlegging van de afspraak dat altijd een vertegenwoordiger van het OM aanwezig is tijdens het VVO. Eveneens is de afspraak gemaakt dat in het lokale driehoeksoverleg bij onderwerpen aangaande het betaald voetbal de belangen van het OM in beginsel behartigd worden door de voetbalofficier (gemeente Arnhem, 2011, p. 15).

### **Beleid- en besluitvorming**

Hoewel het VVO formeel gezien een adviesorgaan is, vindt de voorbereiding voor de te nemen besluiten en de samenwerkingsprocessen voor het belangrijkste deel plaats tijdens de veiligheidsoverleggen. De interviewrespondenten geven daarbij aan dat een breed scala aan belangen wordt vertegenwoordigd in het VVO. Tevens nemen de verschillende actoren duidelijk verschillende posities in. *"Je ziet het ook in Nijmegen dat het hoofd veiligheid ook in het overleg zit. Ik heb het met hem erover gehad, omdat het best een investering van tijd is. Maar wij zijn er beiden van overtuigd dat je toch op een behoorlijk niveau in dat overleg moet zitten. Juist omdat daar altijd een hele boel belangen in spelen."* (A. Stroink, persoonlijke communicatie, 1 juli 2014).

Kenmerkend voor de beleidsvorming is dat de betrokken partijen scherp en duidelijk inzetten op hun ideeën. De gemeente neemt in de beleidsvorming de positie in als sturende actor die zich tussen de uiteenlopende belangen bevindt (L. van der Vliet, persoonlijke communicatie, 16 juni 2014 & A. Stroink, persoonlijke communicatie, 1 juli 2014). Een voorbeeld daarvan is het openhouden of afzetten van de Batavierenweg tijdens evenementen. *"Het openzetten van de Batavierenweg, de weg voor de GelreDome. Daar vindt de politie negen van de tien keer dat het gesloten moet worden en Vitesse vindt dat niet nodig. Dat heeft een discussie opgeleverd. Het is dan niet dat ik beslis, maar ik doe wel de voorzetten en dan is het altijd wel de burgemeester die beslist. Dat hangt ook wel altijd boven het VVO en zo hoort het ook."* (A. Stroink, persoonlijke communicatie, 1 juli 2014). Een soortgelijk geval was het plannen van de oefenwedstrijden in de zomer van 2014. *"Ook bij de oefenwedstrijden, toen zei de politie dat het niet kon, omdat er geen personeel was en het een te groot risico was. Nou dan ga ik er even naar kijken, dan bel ik de KNVB of er inderdaad een verhoogd risico is. Dan merk je dat daar ook een groot belang zit. Dus dan maak ik toch mijn eigen inschatting en bel ik met André. Dan neem ik uiteindelijk het besluit om het toch wel te doen. Dan bel ik Leo om te zeggen dat er toch wat extra veiligheid op gezet moet worden. Op die manier is het dealen"* (A. Stroink, persoonlijke communicatie, 1 juli 2014).

In andere gevallen wordt ook wel eens gekozen om een wedstrijd te verzetten wanneer de politie met klem adviseert om een wedstrijd of evenement te verzetten wanneer de beschikbare politie-inzet onvoldoende toereikend is (A. Oudendag, persoonlijke communicatie, 30 juni 2014). *"Maar we willen zoiets ook niet afwenden. En dus moeten we een passende oplossing bedenken en met de boodschap komen bij de politie dat wij het gaan doen. Dat is lastig en dat merk je regelmatig bij de politie. Ik begrijp ze ook. Soms is het ook andersom dan zegt de politie dat het echt niet lukt in een bepaalde periode. Dan bel ik Vitesse met de boodschap dat zij moeten schuiven. Tot nu toe heb ik altijd Vitesse aan mijn zijde gehad."* (A. Stroink, persoonlijke communicatie, 1 juli 2014). Doordat blijvend gekeken

wordt naar het gehele belangenveld en de verschillende inzichten is er in de verschillende situaties begrip, ook wanneer een besluit wordt genomen dat enigszins druist tegen een standpunt van één van de betrokkenen. *"De gemeente heeft een onafhankelijk rol en die gaat niet automatisch mee. Dat is ook wel prettig dat die partijen aanspreekt op hun verantwoordelijkheden"* (L. van der Vliet, persoonlijke communicatie, 16 juni 2014).

Een ander eigenschap van de beleid- en besluitvorming is dat de aanwezigheid van actoren met een doorslaggevende stem binnen de individuele organisaties ervoor zorgt dat hoog kan worden ingezet tijdens de overleggen. Tegelijkertijd zijn de betrokkenen in staat om inhoudelijk mee te kunnen praten. Er werd aangegeven dat het van belang is voor de beleid- en besluitvorming dat men de beleidsuitgangspunten verbindt met de operationele uitvoering. *"Veiligheid moet gedragen worden door ook met je poten in het modder te staan. Daar bedoel ik mee dat ik veel naar de wedstrijden van Vitesse ga en dan sta ik tussen de hooligans en dan voel en proef ik wat er gebeurt. Dat neem je mee in de beleidsuitgangspunten binnen het VVO. Dat geldt voor André en Leo net zo goed. Dat werkt goed."* (A. Stroink, persoonlijke communicatie, 1 juli 2014). Het belangrijkste resultaat van een dergelijke insteek is dat wordt voorkomen dat het organiseren van evenementen niet altijd wordt afgewend door alleen in te zetten op veiligheid (A. Stroink, persoonlijke communicatie, 1 juli 2014).

Een laatste aspect is de positie van de burgemeester als een onafhankelijke actor die boven het VVO acteert. *"Uiteindelijk komen wij er wel uit in het VVO en als dat niet zo is dan is er altijd wel de burgemeester. Maar tot zover is het nog niet gekomen. Wij komen wel allemaal vanuit ons eigen belang het VVO in, maar hebben ook juist een gezamenlijk belang"* (L. van der Vliet, persoonlijke communicatie, 16 juni 2014)

## **5.2 Tilburg**

### **Ontwikkeling netwerkstructuur**

De samenwerking in Tilburg wordt gekenmerkt door een transitie die zijn oorsprong kent in een rapport uit 2003. Dit rapport van de 'Commissie Veilig Samenleven' had betrekking op de staat van de sociale (on)veiligheid in de gemeente Tilburg en de rol van de gemeentelijke organisatie daarin. Geconcludeerd werd dat op het gebied van veiligheid de gemeente Tilburg te weinig de regie oppakte, een sense of urgency op het gebied van veiligheid ontbrak, een breed gedragen stedelijk beleidsprogramma noodzakelijk was (Commissie Veilig Samenleven, 2003, pp. 17-18). Op basis van dit rapport werd geadviseerd voor een sterkere rolinvulling van de gemeente, een eigen afdeling veiligheid met een eigen directeur (P. Geurts, persoonlijke communicatie, 23 juni 2014). Niet langer werd veiligheid een thema dat op projectbasis werd gedaan, maar werd in navolging van het advies een beleidsgrond gecreëerd voor de aanpak van de verschillende sociale veiligheidsvraagstukken.

Het creëren van een vaste "afdeling veiligheid" binnen de gemeentelijke organisatie bleek geen eenvoudig proces. *"De directeur heeft echt zijn positie moeten bevechten"* (P. Geurts, persoonlijke communicatie, 23 juni 2014). Dit had als reden dat veiligheid vanzelfsprekend meerdere beleidsterreinen raakt waardoor het tijd vergde om een plek te krijgen tussen de andere afdelingen die weer hun eigen belangen hadden (P. Geurts, persoonlijke communicatie, 23 juni 2014). Het creëren van een plek in de organisatie voor het thema veiligheid werd gestimuleerd doordat een maatschappelijk tendens. *"Vroeger zag je overal dat de politie heel veel eigen problemen kregen. Dit zag je niet alleen bij voetbal, maar ook*

*bij bijvoorbeeld woninginbraken. Tegenwoordig is het een maatschappelijk tendens dat de politie zijn verantwoordelijkheden gaat delen.*" (P. van Es, persoonlijke communicatie, 2014). De vorming van een afdeling veiligheid en de maatschappelijke verschuiving in denken zorgden ervoor dat langzaamaan de gemeente Tilburg een prominentere rol innam op het gebied van sociale veiligheid. Eén van de beleidsterreinen waar deze ontwikkeling zichtbaar werd, was voetbalveiligheid.

In het geval van voetbalveiligheid was ook geruime tijd sprake van het feit dat de gemeente niet de regie nam en er minder afstemming was. *"We doen het nu wel gezamenlijk, maar vroeger was het wel afstandelijker. Toen zag Willem II wel hoe de politie werd ingezet."* (P. Geurts, persoonlijke communicatie, 23 juni 2014). Hier kwam verandering in na de aanstelling van de directeur veiligheid (bestuursadviseur OOV) als hoofd van de afdeling veiligheid. *"In januari 2008 begon ik, maar in 2007 had ik al een vergadering (veiligheidsoverleg) bijgewoond en toen begreep ik dat de politie de notulen maakte en die zaten de overleggen uiteindelijk ook voor. De gemeente sloot bovendien niet aan bij elk overleg, omdat toentertijd minder mensen op veiligheid zaten dan tegenwoordig. Het was dus echt op de politie gestoeld."* (P. Geurts, persoonlijke communicatie, 23 juni 2014). Met de toetreding van de bestuursadviseur OOV bracht de gemeente een bepaalde visie in waar gezamenlijk aan gewerkt kon worden. Voornaamste uitgangspunt was om kritischer om te gaan bij het nemen van veiligheidsmaatregelen en daaraan een gezamenlijk, gefundeerde onderbouwing aan te geven (P. Geurts, persoonlijke communicatie, 23 juni 2014).

Gelijktijdig met de aanstelling van de directeur veiligheid werd de huidige voetbalcoördinator bij de politie aangesteld. Gezamenlijk hebben zij vanaf 2008 eenzelfde, nieuwe weg ingeslagen. *"We zijn samen opgetrokken met een gezamenlijk doel en dan is het gemakkelijk om met elkaar te praten. Het gaat over veiligheid en dan met de club erbij komt er toch een commercieel belang bij kijken. Dat botst wel eens. Ons gedeelde doel is om het zo veilig mogelijk te laten verlopen met zo min mogelijk inzet."* (P. van Es, persoonlijke communicatie, 2014). De periode 2008-2011 stond dan ook in het teken van het verminderen van de maatregelen en politie-inzet. In januari 2008 werd bijvoorbeeld een succesvolle proefperiode van een jaar gestart om weer alcohol te schenken aan het thuispubliek (Auditteam Voetbal en Veiligheid, 2010, p. 11). Ook werden in de periode 2008-2011 succesvolle, diepgaande veiligheidsoverleggen uitgevoerd en werden uitgebreide evaluatierapporten geschreven over de aanpak van voetbalvandalisme per seizoen. Daarbij ging het met name om het versterken van de informatiepositie van de betrokkenen en het verbeteren van toekomstige besluitvorming (P. Geurts, persoonlijke communicatie, 23 juni 2014).

Een onderdeel van het verminderen van het aantal genomen veiligheidsmaatregelen was om Willem II stapsgewijs sterker de verantwoordelijkheid te laten nemen. Daarvoor bleef de gemeente in de persoonlijke contacten op zowel bestuurlijk niveau als beleidsniveau de club aan te sporen om in te zetten op veiligheid (P. Geurts, persoonlijke communicatie, 23 juni 2014 & P. van Es, persoonlijke communicatie, 2014). Terugkerende onderwerpen waren de stewardorganisatie, het camerasysteem en het plaatsen van hekken rond het thuisvak. Door de jaren heen zijn deze aspecten dan ook verbeterd op basis van vergunningverleningseisen door de gemeente (Auditteam Voetbal en Veiligheid, 2010, p. 13 & Auditteam Voetbal en Veiligheid, 2014a, p. 13). Benadrukt werd dat het overgangsproces niet altijd even voortvarend verliep, maar dat in geen enkele moment de partijen tegenover elkaar kwamen te staan. *"Ja, de club neemt nu meer de verantwoordelijkheid, ook in het stadion. Maar dat is*

*niet gebeurd op basis van bevoegdheid, eerder juist hebben wij het gezamenlijk zo ervaren."* (P. Geurts, persoonlijke communicatie, 23 juni 2014). Een aandeel daarin heeft volgens de politie de wijze waarop tegenwoordig in Nederland gekeken wordt naar de verantwoordelijkheden rondom evenementen. *"Vroeger had de politie een belangrijkere rol door de maatschappelijke insteek die er toen was. Dat de politie een leidende rol had en ervoor zorgde dat alles wel geregeld werd. Gaandeweg heeft de politie daar een terugtrekkende beweging in gemaakt. In die zin heeft de BVO een stap naar voren gezet. Maar dat heeft alles te maken met de manier waarop in Nederland gekeken wordt naar waar de verantwoordelijkheden liggen bij evenementen."* (P. van Es, persoonlijke communicatie, 24 juni 2014).

Hoofdvoorbeeld van de transitie die is doorgemaakt, is het feit dat sinds 2012 de politie niet meer aanwezig is in het stadion. De eerste stappen hiervoor werd al in 2010 ingezet, maar in de eerste twee jaren werden politie-eenheden minder zichtbaar in het stadion gehouden. De aanleiding hiervoor was dat de BVO had aangegeven dat de veiligheidsorganisatie nog niet in staat was om alleen de veiligheid in het stadion te garanderen (P. van Es, persoonlijke communicatie, 24 juni 2014). Benoemingswaardig is dat dit overgangsproces geleidelijk verlopen is, waarbij de inzet van de politie in en rond het stadion stapsgewijs is afgenomen. Tevens houden de politie en de veiligheidsorganisatie jaarlijks gezamenlijke oefeningen om de operationele samenwerking te versterken (Auditteam Voetbal en Veiligheid, 2014a, pp. 14,16).

### **Instituties en gedeelde waarden**

De samenwerking in Tilburg kent drie overleggen waarbij twee of meer ketenpartners aan deelnemen. Deze zijn het *'Bestuurlijk veiligheidsoverleg Willem II'*, het *'Multidisciplinair Voetbal Overleg (MDVO)'*, en het *'Wedstrijdoverleg'* (Auditteam Voetbal en Veiligheid, 2014, p. 14).

- Het bestuurlijk veiligheidsoverleg is het moment dat de convenantpartners samenkomen met als doel om terug te blikken, vooruit te blikken en indien nodig het lokale convenant betaald voetbal aan te passen. Aan dit overleg nemen deel de lokale driehoek, de directeur van Willem II, de veiligheidscoördinator, de bestuursadviseur OOV, de voetbalofficier en de voetbalcoördinator. Dit overleg wordt voorgezeten door de burgemeester.
- In het MDVO overleggen de gemeente Tilburg (bestuursadviseur), Willem II (veiligheidscoördinator), politie (voetbalcoördinator) en GHOR in een cyclus van één keer per vier weken. Voor het overleg worden ook het Openbaar Ministerie en de brandweer uitgenodigd, maar nemen zelden deel aan het overleg. De mogelijkheid van de GHOR en de brandweer om deel te nemen aan dit overleg vloeit voort vanuit de gedachte dat veiligheid een multidisciplinair vraagstuk betreft. In het MDVO vindt plaats de evaluatie van de gespeelde wedstrijden, vooruitblik naar de aankomende wedstrijden en wordt op basis daarvan de veiligheidsmaatregelen voor de wedstrijden bepaald. Andere aangelegenheden op het gebied van voetbalvandalisme worden ook doorsproken. Het MDVO wordt voorgezeten door de bestuursadviseur OOV.
- De wedstrijdoverleggen hebben als doel om de in het MDVO en de lokale driehoek gemaakte afspraken en genomen besluiten door te nemen met de veiligheidscoördinator van de bezoekende BVO. Hieraan nemen deel de veiligheidscoördinator van Willem II, de voetbalcoördinator van de politie, en de bezoekende veiligheid- en voetbalcoördinatoren.

Leidend voor de samenwerking zijn de volgende vier beleidsuitgangspunten (Auditteam voetbal en veiligheid, 2010, pp. 8-9):

- Er wordt uitgegaan van de eigen verantwoordelijkheden van de betrokken partners;
- Bezoekers worden in beginsel klantvriendelijk en gastvrij bejegend;
- Er wordt gestreefd naar verhoging van de goede sfeer in het stadion;
- Jonge en/of nieuwe aanwas in de harde kern van Willem II wordt ontmoedigd.

Een ander uitgangspunt dat sterk wordt uitgedragen door de gemeente is om de BVO te zien als een evenementenorganisator die de veiligheid zelf verzorgt. *"Wij zijn hier verwend met een gemeentelijk apparaat die de focus heel goed heeft op veiligheid en ons heel goed daarin steunt. Vooral daardoor wordt de verantwoordelijkheid gedrukt naar de club."* (P. van Es, persoonlijke communicatie, 24 juni 2014). Het idee is dat als de BVO als zodanig wordt gezien de club zijn verantwoordelijk zal pakken en niet vanzelfsprekend naar de politie zal kijken (P. Geurts, persoonlijke communicatie, 23 juni 2014). Dit uitgangspunt heeft zich ook uitbetaald, getuige de wijze waarop de club meerdere maatschappelijke projecten draait en de supporters weet te bereiken door het organiseren van bijeenkomsten (P. van Es, persoonlijke communicatie, 24 juni 2014 & Auditteam Voetbal en Veiligheid, 2014, p. 12).

### **Beleid- en besluitvorming**

De samenwerking tussen de lokale ketenpartners bestaat voornamelijk uit de wisselwerking tussen de vertegenwoordigers van de politie, gemeente en BVO in het MDVO. In de eerste jaren was het OM actiever betrokken, maar nam deze betrokkenheid gaandeweg af tot op het punt dat het OM geen actief lid meer is in de overleggen (P. van Es, persoonlijke communicatie, 24 juni 2014). Voornaamste reden daarvoor is het gebrek aan tijd en middelen, en de afwezigheid van urgentie gezien het ontbreken van echte problemen in de veiligheidssituatie (Auditteam Voetbal en Veiligheid, 2014a, p.17). De GHOR sluit met regelmaat aan voor de veiligheidsoefeningen die gehouden worden. Ten slotte sluit de brandweer alleen op afroep aan (P. van Es, persoonlijke communicatie, 24 juni 2014).

Door de betrokkenen wordt aangegeven dat de partijen zichtbaar verschillen in kijk en inzichten. De respondenten geven daarbij aan dat veiligheid en commercie in veel gevallen strijdig zijn en dat er begrip is voor de situatie van de club. *"De BVO kan eenvoudigweg minder wegzetten op het gebied van veiligheid. Zij hebben er immers niet de financiële middelen voor en alles valt of staat met geld. Hierdoor staat veiligheid niet als prioriteit. Boven staat hun kapitaal op het veld. Daarom ontstaan er wel discussies over de stewarding en de camerasystemen."* (P. van Es, persoonlijke communicatie, 24 juni 2014). Anderzijds is er ook sprake van een blijvende kritische houding naar elkaar en wordt een belangrijke rol weggelegd voor de gemeente die zich over het gehele belangenspectrum begeeft. *"Waarbij ik wel meer op veiligheid zit en minder affiniteit heb met commercie, moet Paul vanuit de rol die hij heeft ook de belangen van Willem II daarin meenemen. Dat wordt weleens op een hele scherpe manier weggezet. Maar dit gebeurt wel op een gezonde manier "* (P. van Es, persoonlijke communicatie, 24 juni 2014).

In de interviews werd verder aangegeven dat de partijen bereid zijn om concessies te doen. *"Wij willen ook wel concessies doen op veiligheid. Wij hebben bij het terugtrekken uit het stadion elkaar bijvoorbeeld geholpen."* (P. van Es, persoonlijke communicatie, 24 juni 2014). Tevens was de politie bereid om afspraken te maken met de supporters om hen op het veld te laten komen indien Willem II kampioen werd. *"Daar hebben wij afgesproken dat de*

*supporters op het veld plezier kunnen beleven en wanneer opgeroepen werd om van het veld te gaan dat zij ook daadwerkelijk van het veld gaan. En dat werkt."* (P. van Es, persoonlijke communicatie, 24 juni 2014). Ook vanuit de BVO is er begrip voor bijvoorbeeld de C-categorisering van twee wedstrijden. *"Als ik de directeur van Willem II spreek, dan ziet hij ook in dat het goed is dat wedstrijden rustig verlopen en stemt hij ook in met regelingen. Het is alleen dat wanneer wij ons alleen maar richten op de veiligheid en wij veel politie-inzet hebben; dan is het ver af van een gezellig avondje."* (P. Geurts, persoonlijke communicatie, 23 juni 2014).

De bereidheid om concessies te doen en de acceptatie voor besluiten is enerzijds te herleiden naar het gegeven dat men inhoudelijk met elkaar het gesprek aangaat. De partijen proberen de besluiten zoveel mogelijk te verantwoorden door continue de verschillende beleidsmogelijkheden na te gaan en deze te vergelijken met de risico's. *"Dat doen wij nu ook met het knoppenmodel<sup>15</sup>. Dat als je ergens een risico ziet dat je kunt nadenken over waar je afspraken over kunt maken. Voor elke wedstrijd nemen we dat door. Dan wordt het leuk. Zodoende kan je spelen met de maatregelen en maatwerk leveren voor de risico's."* (P. Geurts, persoonlijke communicatie, 23 juni 2014). De bestuursadviseur geeft daarbij wel aan dat bij dergelijke discussies het van belang is om een goede, gezamenlijke verantwoording af te leggen. *"Dit betekent wel dat jij je gesteund moet voelen en dat het echt gaat om ons verhaal."* P. Geurts, persoonlijke communicatie, 23 juni 2014).

Het verkennen van de mogelijkheden uit zich ook in het willen leren. *"Wij zijn continue bezig om onszelf te vernieuwen en nieuwe ervaringen op te doen. Paul en ik gaan regelmatig naar bijeenkomsten om te leren. Gelukkig is de mindset hier goed en is er de wil om te gaan, want niet vanuit iedere gemeente gaan mensen naar die bijeenkomsten."* (P. van Es, persoonlijke communicatie, 24 juni 2014). Een voorbeeld van de wijze waarop in Tilburg wordt gekeken naar nieuwe praktijken is de verplaatsing van de commandovoering van de politie naar buiten het stadion (Auditteam Voetbal en Veiligheid, 2014a, p. 16). Dit besluit om in 2011 de commandovoering te verplaatsen is benoemingswaardig, omdat van oudsher in de voetbalwereld de commandovoering in het stadion plaatsvindt. Door de betrokkenen werd dan ook aangegeven dat dit besluit leidde tot zowel interne als externe weerstand (P. van Es, persoonlijke communicatie, 24 juni 2014). Het bezwaar dat wordt aangedragen is dat de commandovoering op afstand mogelijk leidt tot minder snelle reacties. In het beleidsnetwerk heerste dit gevoel bij de BVO en lokale politie. Op landelijk niveau is er sprake van weerstand binnen de politieorganisatie en geeft ook het Auditteam Voetbal en Veiligheid een negatief advies (P. van Es, persoonlijke communicatie, 24 juni 2014). Wel werd aangegeven dat naar aanleiding van de opgedane ervaringen tijdens enkele incidenten meerderen binnen de politie van mening zijn veranderd over de mogelijke ineffectiviteit van de commandovoering op afstand (P. van Es, persoonlijke communicatie, 24 juni 2014).

De lokale partners zijn zich er bewust van dat ieder besluit kan leiden tot weerstand. De betrokkenen zien het daarom als essentieel dat het MDVO op bestuurlijk niveau gesteund wordt. Dit is in Tilburg ook het geval volgens de respondenten. Zo geven zij aan dat zij voldoende mandaat hebben om afspraken te maken in het MDVO. *"Dat is wel heel belangrijk, die koppeling met bestuur, een bestuurlijke sensitiviteit. Anders houd je het echt*

---

<sup>15</sup> Het knoppenmodel is een overzicht waarin verschillende beleidsthema's gekoppeld worden aan mogelijke maatregelen, ofwel 'knoppen' (Auditteam Voetbal en Veiligheid, 2014, p. 20).

*alleen in de marge. Het gaat om grote belangen, ook tegenstrijdige belangen, veiligheid en commercie. Maar dan moet je een goed verhaal hebben om het anders te doen en dat vergt een bredere scope dan alleen veiligheid."* (P. Geurts, persoonlijke communicatie, 23 juni 2014) De adviezen van het MDVO worden voor het overgrote deel overgenomen door de lokale driehoek. *"De driehoek neemt het overgrote deel van onze adviezen over. Het gaat meer om informeren. Maar dat betekent wel dat je politieke sensibiliteit hebben en vertrouwen hebben van hogerop. Dat kan alleen door het door de loop der jaren het op te bouwen"* (P. van Es, persoonlijke communicatie, 24 juni 2014). Ook de bestuursadviseur geeft dit aan. *"Ik moet de burgemeester wel op een bepaald niveau informeren en mijn keuzen verantwoorden, maar dat gaat op basis van vertrouwen. Het voetbalveiligheidsvraagstuk leeft ook niet binnen de driehoek, omdat men weet hoe het loopt en hebben er vertrouwen in dat het loopt."* (P. Geurts, persoonlijke communicatie, 23 juni 2014)

Verder werd aangegeven dat, ondanks dat voetbalveiligheid vooral gelegen is aan het MDVO, de mogelijkheid bestaat om op te schalen naar de lokale driehoek. De partijen hebben daarbij erkenning voor hoe de verhoudingen liggen en wie het bevoegd gezag vormen. Daarom wordt hardop afgevraagd waarom de gemeente niet het zicht heeft op wat wordt ingevoerd in het Voetbal Volgsysteem door de politie, OM en BVO (P. Geurts, persoonlijke communicatie, 23 juni 2014). *"Dat zijn ook voor mij van die dingen. Iedere club kan erin, maar de belangrijkste partner in het verhaal kan er niet bij."* (P. van Es, persoonlijke communicatie, 24 juni 2014). In Tilburg heeft de gemeente naar aanleiding daarvan het 'KeDo-systeem' in gebruik genomen ter aanvulling op het VVS. In dit informatiesysteem kunnen de partijen informatie uitwisselen en de agendering bijhouden (Auditteam Voetbal en Veiligheid, 2014a, pp. 17, 20)

Ten slotte werd aangegeven dat door de jaren heen de samenwerking zich heeft ontwikkeld tot het punt dat de personen weten wat zij aan elkaar hebben. *"Sinds 2008 hebben wij gewoon goede vergaderingen neergezet en het opgebouwd. Bijvoorbeeld evaluaties geschreven. Nu loopt dat zo sterk dat wij blindelings van elkaar weten wat we aan elkaar hebben. De vergaderingen zijn simpeler geworden en vergaderingen gaan niet meer zo diepgaand."* (P. Geurts, persoonlijke communicatie, 23 juni 2014). Bovendien is het lokaal covenant al een tijd niet meer vernieuwd (Auditteam Voetbal en Veiligheid, 2014a, p. 9). Bovendien zien de betrokkenen dat zij misschien nog wel kritischer naar elkaar toe zijn geworden dan voorheen (P. Geurts, persoonlijke communicatie, 23 juni 2014 & P. van Es, persoonlijke communicatie, 24 juni 2014).

### **5.3 Oss**

#### **Ontwikkeling netwerkstructuur**

Tot enkele jaren geleden ontbrak het in Oss aan structureel beleidsoverleg en structureel contact tussen contactpersonen van de verschillende organisaties. Zo was er alleen sprake van een wekelijks bilateraal overleg tussen de politiechef en de burgemeester, maar ging het dan alleen over specifieke zaken (Auditteam voetbal en veiligheid, 2010, p. 15 & E. Wagemakers, persoonlijke communicatie, 24 juni 2014). Het gebrek aan samenwerking en aandacht had als gevolg dat eerder werd gekeken naar een repressieve inzet terwijl winst te behalen is met preventieve inzet (G. J. den Brok, persoonlijke communicatie, 24 juni 2014 & E. Wagemakers, persoonlijke communicatie, 24 juni 2014). Het was ook met deze

veronderstelling dat de huidige voetbalcoördinator en de bestuursadviseur de samenwerking aangingen na hun aanstelling in respectievelijk 2010 en begin 2011.<sup>16</sup>

Destijds zocht de voetbalcoördinator toenadering bij zowel de club als gemeente om het onderwerp voetbal en veiligheid gezamenlijk op te pakken. *"Daarvoor zijn wij in 2010 meer toenadering gaan zoeken bij zowel de gemeente en club om structurele overleggen te starten. Toen zat er bij de club eigenlijk niemand. Wij hebben dan natuurlijk vanuit de gemeente en club aangedrongen om iemand aan te stellen."* (G. J. den Brok, persoonlijke communicatie, 24 juni 2014). FC Oss gaf daarop gehoor door een veiligheidscoördinator op vrijwilligersbasis aan te stellen. Sindsdien werd de samenwerking ervaren als een groeiproces. *"Het was niet zoeken naar taken en verantwoordelijkheden, maar naar bewustwording. Dit was een lopend proces."* (E. Wagemakers, persoonlijke communicatie, 24 juni 2014).

Dit proces heeft in het bijzonder geleid tot het minder hoeven optreden door de politie en een sterkere rolinvulling door FC Oss. Het voor een deel terugtreden van de politie werd voor beide partijen ervaren als een leerproces. Enerzijds was het lange tijd gebruikelijk voor de politie om op te treden. Anderzijds was FC Oss het gewend dat de politie in veel gevallen optrad. *"Vroeger werden problemen in het stadion meteen door de politie opgepakt. Zelfs een bal die in de tribune werd ingeschoten en niet terugkwam werd door de politie opgelost. Nu moeten de stewards het doen, en als het dan nog niet lukt doet de politie alsnog niets. Je moet niet van alles een politieprobleem maken."* (G. J. den Brok, persoonlijke communicatie, 24 juni 2014).

Een teken van de toegenomen aandacht voor veiligheid in Oss is dat naast de veiligheidscoördinator nog een plaatsvervangende veiligheidscoördinator is aangesteld ter versterking van de slagvaardigheid. Bovendien neemt tegenwoordig de algemeen directeur van de club deel aan de evaluatie- en veiligheidsoverleggen in plaats van de veiligheidscoördinator nadat de politie en gemeente hierop hadden aangedrongen. De reden voor deze behoefte was het gebrek aan voldoende mandaat bij de veiligheidscoördinator (G. J. den Brok, persoonlijke communicatie, 24 juni 2014, E. Wagemakers, persoonlijke communicatie, 24 juni 2014). De respondenten geven verder aan dat door de toegenomen inzet voor veiligheid nu wordt gesproken over onderwerpen en vraagstukken die aan het begin van het samenwerkingstraject nog detail waren of helemaal niet aan werd gedacht (G. J. den Brok, persoonlijke communicatie, 24 juni 2014). Tijdens één evaluatieoverleg werd bijvoorbeeld het gesprek gevoerd over het imago van FC Oss. *"Ik kan mij ook herinneren toen wij een gesprek hadden tijdens een naoverleg van een wedstrijd. Toen kwam op een gegeven moment het punt over het imago van FC Oss vanuit de directeur. Dat was een mooi moment, omdat het niet meer alleen ging over operationele zaken als hekken. Dit kan je namelijk ook meenemen naar gesprekken met de burgemeester en heb je ook weer met het gewone publiek te maken."* (E. Wagemakers, persoonlijke communicatie, 24 juni 2014).

De aandacht voor veiligheid binnen FC Oss staat in contrast met het verleden. Destijds leidde de lage prioriteit tot het ontbreken van bepaald veiligheidsbeleid (Auditteam voetbal en veiligheid, 2012, p. 15). Ook was veiligheid toch al snel niet een voornaamste prioriteit. *"Tot*

---

<sup>16</sup> In deze periode was FC Oss één seizoen actief in de Topklasse (hoogste divisie amateurvoetbal) na degradatie in het seizoen 2009/2010.



2009 was er een supporterscoördinator, een hele goede, en werd gesubsidieerd door de gemeente en BVO. Door bezuinigingen viel deze weg en kwam er niks voor terug. Pas na de licentieverandering van KNVB werd er weer één aangesteld. Veiligheid is al snel een ondergeschoven kindje, maar het besef is ontstaan dat als het op veiligheid goed is, het ook beter met de club gaat." (G. J. den Brok, persoonlijke communicatie, 24 juni 2014).

Naast de organisationele verandering binnen FC Oss is door de club in 2013 een initiatief genomen om de communicatie met de supporters te verbeteren. Daarvoor organiseert de club tegenwoordig elke zes weken een overleg met supporters. Bij dit overleg is ook de voetbalcoördinator van de politie betrokken (Auditteam Voetbal en Veiligheid, 2014, p. 10). *"In Oss gebeurt het ook dat ergens de verantwoordelijkheid van de club ophoudt. Maar ik vind wel, en zo heeft de club het ook opgepakt, dat die knokploegen zich manifesteren als FC Oss supporters en even later gewoon in het stadion zitten. Daarom is het belangrijk dat de club binding zoekt en hen aanspreekt en het gesprek aangaat. En dat doen zij nu ook met de supporterscoördinator en het bestuur."* (G. J. den Brok, persoonlijke communicatie, 24 juni 2014).

De betrokkenen geven verder aan dat zij tevreden zijn met de zichtbare veranderingen in de samenwerking en het gevoerde beleid. Daarbij geven zij enkele verklaringen voor de voortvarende verandering (G. J. den Brok, persoonlijke communicatie, 24 juni 2014 & E. Wagemakers, persoonlijke communicatie, 24 juni 2014).

Een eerste verklaring is de gedeelde startsituatie in 2010 van waaruit de partijen gezamenlijk iets moesten opbouwen. Daardoor ontstond er een zekere saamenhorigheidsgevoel om er samen iets van de te maken. Een tweede verklaring is de betrokkenheid van de actoren bij de samenwerking en het vraagstuk veiligheid. Dat de betrokken personen niet alleen op één niveau een rol vervullen. Zo geeft de bestuursadviseur aan dat zij de ruimte krijgt. *"De burgemeester wil wel goed geïnformeerd zijn en op elke dinsdagochtend terugkijken, maar de sturing laat zij in principe over aan beleidsniveau. Dat is een kwestie van vertrouwen."* (E. Wagemakers, persoonlijke communicatie, 24 juni 2014). Een laatste verklaring is volgens de respondenten de wijze waarop het Ministerie van Veiligheid en Justitie en de KNVB inzetten op het nemen van de verantwoordelijkheid door de gemeenten en de voetbalclubs. *"Ook in gemeenteland wordt een actievere rolinvulling gevraagd. Met het lokaal actieplan<sup>17</sup> en de bijeenkomsten van burgemeesters door het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Je moet daarom aangehaakt blijven. Een actieplan is echter ook weer een signaal dat in bepaalde gevallen nog niet aan alles wordt gedacht"* (E. Wagemakers, persoonlijke communicatie, 24 juni 2014).

### **Instituties en gedeelde waarden**

De samenwerking in Oss kent vier overlegvormen waarbij twee of meer ketenpartners aan deelnemen. Deze zijn het 'Strategisch veiligheidsoverleg', het 'Operationeel veiligheidsoverleg', het 'Naoverleg', en het eerder genoemde 'Bilateraal overleg' (Auditteam Voetbal en Veiligheid, 2012, p. 15 & Auditteam Voetbal en Veiligheid, 2014, p. 13).

- Het Strategisch veiligheidsoverleg vindt minstens twee keer per jaar plaats. Aan dit bestuurlijk overleg nemen deel bestuurlijke en beleidsvertegenwoordigers van de

---

<sup>17</sup> Het lokaal actieplan Voetbal en Veiligheid in 2012 is een beleidsmatige vertaling van het landelijk veiligheidsbeleid naar actiepunten en dient als een checklist.

gemeente Oss, politie, het OM, FC Oss, en Supportersvereniging De Trouwe Oss. In dit overleg worden afspraken uit het convenant geëvalueerd en wordt indien nodig een nieuw convenant afgesloten. Tijdens de winterstop vindt een tussentijdse bespreking plaats met als doel het veiligheidsbeleid bij te sturen indien dit nodig wordt geacht.

- Het operationeel veiligheidsoverleg vindt één keer per kwartaal plaats. Aan dit overleg nemen deel de bestuursadviseur, de directeur van FC Oss, de voetbalcoördinator, en de voetbalofficier. Het overleg heeft onder andere de taak om de burgemeester te adviseren over de categorisering van de wedstrijden voorafgaand en gedurende het voetbalseizoen; het uitvoeren, monitoren en evalueren van de afspraken uit het lokaal convenant; het afstemmen en communiceren van beleid; en het driehoeksoverleg voorzien van informatie.
- Na iedere thuiswedstrijd vindt op de maandag een operationeel overleg plaats om het verloop van de wedstrijddag te bespreken. De duur en inhoud van het overleg zijn afhankelijk van de gebeurtenissen. Bovendien wordt vooruitgeblikt op de eerstvolgende wedstrijd. Aan dit overleg nemen deel de bestuursadviseur, de voetbalcoördinator van de politie en de directeur van FC Oss.
- Het bilateraal overleg is een wekelijks, regulier overleg tussen de burgemeester en de districtchef van de politie. Voetbal en veiligheid is een structureel agendapunt tijdens dit overleg.

Binnen de samenwerking werken de partners op basis van de gedachte dat gezamenlijk gewerkt moet worden aan veiligheid door scherp te blijven op het gebied van veiligheid. Dit uit zich met name door het tot op de details bezig zijn met veiligheid. *"Er is juist winst te behalen in de preventiehoek, maar daar moet je met elkaar over praten op operationeel niveau, zoals bijvoorbeeld hekken dicht doen om te voorkomen dat je een repressieve inzet hebt. Daar moet je mee bezig zijn om te voorkomen dat je naar de politie kijkt."* (E. Wagemakers, persoonlijke communicatie, 24 juni 2014). De betrokkenen benadrukken daarbij dat veiligheid meer is dan alleen beleidsmatig denken, en dat het strategische altijd verbonden moet zijn met het operationele. *"Er wordt heel veel beleidsmatig en strategisch gedacht. Dat is goed, maar waar het ook over gaat is hoe het is; de praktijk. De simpele dingen waar je tegenaan loopt en juist die moet je verbinden. Daar gaat het namelijk ook vaak mis."* (E. Wagemakers, persoonlijke communicatie, 24 juni 2014)

Voor de samenwerking hoeft het bevoegd gezag niet ter sprake te komen, omdat de partners blijvend zoeken naar een gezamenlijke oplossing. Verder benadrukken de respondenten dat het voor de samenwerking onderling begrip essentieel is. Daarbij is bijvoorbeeld begrip voor de positie van FC Oss. *"Veiligheid is niet hun core business. De politie heeft er bijvoorbeeld meer zicht op. Je moet in scenario's kunnen denken, maar wat wel lastig is. Veiligheid is niet een makkelijke tak."* (E. Wagemakers, persoonlijke communicatie, 24 juni 2014). Een te benoemen gegeven is dat de veiligheidsorganisaties van FC Oss op vrijwilligers leunt. De veiligheidscoördinator heeft bijvoorbeeld een fulltime baan als eigenaar van een bedrijf voor evenementenveiligheid. (Auditteam, 2014, pp. 13-14).

### **Beleid- en besluitvorming**

In de gemeente Oss wordt de samenwerking gekenmerkt door de wisselwerking tussen de vertegenwoordigers van de gemeente, politie en FC Oss die actief zijn op meerdere niveaus. Respectievelijk zijn dit de bestuursadviseur, de voetbalcoördinator en de algemeen directeur.

De samenwerking tussen de drie partijen kenmerkt zich door hoe de partners elkaar zoeken en aanvullen op het gebied van veiligheid. Een voorbeeld hiervan is hoe de voetbalcoördinator en bestuursadviseur betrokken zijn bij de huidige, grootschalige verbouwing van het stadionterrein voor het project 'Talentencampus Oss'. *"We kijken ernaar hoe het operationeel voor de wedstrijden gevolgen heeft. Contact zoeken met het bouwbedrijf om te voorkomen dat bijvoorbeeld een pallet stenen nabij het stadion ligt. In het verleden, met de bouw van de school, is bijvoorbeeld ook direct contact gezocht. Dan ben je in die preventieve hoek bezig."* (G. J. den Brok, persoonlijke communicatie, 24 juni 2014).

Dat FC Oss bewuster nadenkt over veiligheid werd duidelijk dat men had nagedacht over een ruimte in de nieuwbouw voor hulpdiensten die tijdens een GRIP-opstapeling op plaats van incident aanwezig zijn. De politie en gemeente adviseerden daarbij dat een dergelijke locatie overbodig is<sup>18</sup>, maar benadrukken wel dat FC Oss als organisatie verder is dan voorheen gezien het feit dat zij over dergelijke zaken nadenken (G. J. den Brok, persoonlijke communicatie, 24 juni 2014 & E. Wagemakers, persoonlijke communicatie, 24 juni 2014).

Een soortgelijk geval deed zich voor naar aanleiding van het voorstel van de club om het hekwerk met prikkeldraad dat het voetbalveld omheind weg te halen. De voetbalcoördinator adviseerde hen direct om eerst te gaan kijken bij andere voetbalclubs die eenzelfde situatie hadden gehad. Zelf gaf hij aan dat het bij SC Cambuur Leeuwarden mis was gegaan doordat op een abrupte wijze het hek was weggehaald. Als gevolg daarvan wisten de supporters er niet mee om te gaan. Door het gebrek aan tijd bij de verantwoordelijken binnen de club was het kijken bij andere gemeenten en het maken van een plan van aanpak echter moeilijk. *"Maar dan merk ik dat die man die met veiligheid bezig is ook nog zijn fulltimebaan daarnaast heeft. Die heeft daar minimaal de tijd voor. Maar dan hebben wij ook wel dat wij er onze tijd aan willen spenderen en gezamenlijk om de tafel willen gaan zitten."* (G. J. den Brok, persoonlijke communicatie, 24 juni 2014)

Wat betreft de toekomst van de samenwerking geven de respondenten aan dat constant wordt gekeken naar daar waar het beter kan. *"In 2011 werd een kleine oefening uitgevoerd en vervolgens in 2012 een multidisciplinaire oefening met de veiligheidsregio. Het idee van de veiligheidsregio kwam tijdens een brainstormsessie ter sprake. In 2011 voerde FC Oss zelf de oefening uit, wat goed ging, maar het was op een heel ander niveau dan met de veiligheidsregio. De club kan daar heel veel van leren, omdat zij daar nog geen beeld bij hebben."* (G. J. den Brok, persoonlijke communicatie, 24 juni 2014). Verder kijken de partners op het moment naar hoe de burgemeester een belangrijkere rol kan gaan vervullen in het bekrachtigen en communiceren van de genomen veiligheidsmaatregelen. Als een zorgpunt wordt benoemd dat voetbal en veiligheid in Oss leunt op een klein aantal personen die een hoge betrokkenheid tonen. *"Een van mijn zorgen is dat het nu voornamelijk afhankelijk is van de mensen, maar zo hoort het niet zijn."* (E. Wagemakers, persoonlijke communicatie, 24 juni 2014).

#### **5.4 Kenmerken lokale samenwerking**

Om niet alleen op basis van casuïstiek uitspraken te doen, zijn twee interviews gehouden met deskundigen op het gebied van voetbal en veiligheid. Deze interviews hadden als doel om een aanvullend beeld te vormen van de factoren die van invloed zijn op de ontwikkeling

---

<sup>18</sup> Bij een GRIP-opstapeling nemen hulpdiensten eigen faciliteiten mee.

van de samenwerking op lokaal niveau. De bevindingen worden beschreven aan de hand van twee onderwerpen: '*verandering netwerkstructuur*' en '*samenspel ketenpartners*'. Het eerste onderwerp betreft de verklaringen die gegeven worden voor structurele verandering in de samenwerking. Het tweede onderwerp betreft de verklaringen die gegeven worden voor de interactie- en relatiepatronen tussen de lokale partijen.

### **Verandering netwerkstructuur**

Uit de interviews volgde dat de geïnterviewden het landelijk beleidskader zien als een sturingsinstrument die gezamenlijke visie en doel bieden op het voetbal en veiligheid (M. Meesters, persoonlijke communicatie, 2014 & S. Barlagen, persoonlijke communicatie, 2014). Het beleidskader, dat verder geen wettelijke basis heeft, is in feite een weerspiegeling van goede praktijken die al in de praktijk aanwezig waren. In essentie is het beleidskader vrijblijvend en benadrukt het alleen goede praktijken. Een dergelijke manier van sturing zonder dwingende regels wordt als passend gezien voor het beïnvloeden van lokale beleidsnetwerken die vrij autonoom werken in eigen contextsituaties (M. Meesters, persoonlijke communicatie, 2014) Het idee daarbij is dat om wezenlijk de kern van de samenwerking te veranderen meer nodig is dan het voorstellen van een verandering. Het idee daarbij is dat partijen graag de normale gang van zaken behouden door de voorspelbaarheid die eraan verbonden is (S. Barlagen, persoonlijke communicatie, 2014). Leren wordt dan ook als belangrijk geacht.

Essentieel voor het leren is het inzien van mogelijke positieve effecten die verbonden zijn aan de verandering of negatieve ervaringen die te maken hebben met het gevoerde beleid of de samenwerking. Dergelijke inzichten zorgen voor het in twijfel trekken van de gepastheid van de gevestigde orde. In andere woorden zullen partijen gaandeweg de status quo ter discussie stellen. Daarbij wordt aangegeven dat er sprake is van een buffer voor verandering en dat niet elke prikkel tot een grondige verandering leidt. Een crisis wordt daarbij gezien als een kans voor verandering (S. Barlagen, persoonlijke communicatie, 2014). In een dergelijke situatie is dan een rol weggelegd voor het landelijk beleidskader om handvatten voor verandering te bieden (M. Meesters, persoonlijke communicatie, 2014 & S. Barlagen, persoonlijke communicatie, 2014).

Een belangrijke verandering op lokaal niveau is wel terug te zien in de verandering van het vraagstuk. Zo werd benadrukt dat het van een openbare orde probleem is veranderd tot een integraal veiligheidsvraagstuk. Als gevolg daarvan is de noodzaak van inzet van de gemeente en voetbalclubs groter geworden. De gemeente moet daarbij als regiehouder de integrale samenwerking stimuleren en sturen. De voetbalclubs worden geacht een effectievere rol te vervullen gezien de capaciteit die zij hebben om de supporters te bereiken en positieve relaties kunnen onderhouden (S. Barlagen, persoonlijke communicatie, 2014).

### **Samenspel ketenpartners**

Uit de interviews volgde dat samenhang in het gevoerde beleid van belang is voor de aanpak van voetbalvandalisme. Het idee van "normalisatie" gaat namelijk om het zo gericht mogelijk treffen van veiligheidsmaatregelen voor het beperken van de hedendaagse risico's. Voor de doelgerichtheid van beleid zijn preventieve ingrepen nodig aan de voorkant. Daarmee wordt bedoeld dat de personen die problemen veroorzaken beleidsmaatregelen vereisen die gekenmerkt worden door de betrokkenheid van meerdere instanties en beleidsterreinen.

Voorbeeld van een dergelijke aanpak zijn veiligheidshuizen<sup>19</sup> (S. Barlagen, persoonlijke communicatie, 2014 & M. Meester, persoonlijke communicatie, 204).

Dat verschillende partijen met verschillende posities, uitgangspunten en belangen geacht worden samen te werken zorgt in feite voor een samenwerkingsprobleem. Zo wordt aangegeven dat iedere partij met dezelfde reden aan tafel zit en dat is om sfeervolle wedstrijddagen te organiseren die niet uitlopen op ongeregeldheden. Daarbij hebben de partijen echter een eigen opdracht en achtergrond van waaruit zij werken. Als gevolg daarvan worden verschillende perspectieven vertegenwoordigd en eigen risico-inschattingen gemaakt (S. Barlagen, persoonlijke communicatie, 2014). Daarom wordt het als essentieel gezien dat de partijen continue met elkaar om tafel blijven zitten, met begrip voor ieders positie en belangen, en van daaruit werken naar een gedeelde risico-inschatting en risicoacceptatie (M. Meester, persoonlijke communicatie, 2014 & S. Barlagen, persoonlijke communicatie, 2014).

Ten slotte werd benadrukt dat het in het geval van voetbal en veiligheid het niet alleen gaat om veiligheid. Meerdere belangen, aspecten en afwegingen komen ter sprake en moeten uiteindelijk bijeengebracht worden tot een verantwoord besluit. Het is daarom essentieel dat in de samenwerking een actor actief is die in staat is om al deze verschillende zaken bijeen te brengen. In deze zin is de regierol van de gemeenten van belang om de vraagstukken die verbonden zijn aan het voetbalveiligheidsvraagstuk. Het is namelijk juist de gemeente die geacht wordt om meerdere belangen tegelijk te vertegenwoordigen. Voor de gemeentelijke regierol is daarom een functionaris noodzakelijk die inhoudelijk en procesmatig weet om te gaan met de discussies. Tegelijkertijd moet de functionaris zich gesteund voelen door de burgemeester of dichtbij de burgemeester staan. Een terugkerende constatering is dat het per gemeente kan verschillen hoe de regierol wordt opgepakt en hoe de gemeentefunctionaris zich positioneert (S. Barlagen, persoonlijke communicatie, 2014).

---

<sup>19</sup> Veiligheidshuizen zijn netwerksituaties waarin partners uit de strafrechtketen, de zorgketen, gemeentelijke partners en bestuur samenkomen voor de aanpak van complexe sociale problemen. Het doel van de samenwerking is het terugdringen van overlast, huiselijk geweld en criminaliteit.

## **6. Analyse**

Om op basis van de onderzoeksresultaten uitspraken te doen over de ontwikkeling van de netwerkstructuur in relatie tot het conceptueel model, volgt een analyse gebaseerd op de veronderstelde causale relaties (paragraaf 3.3). Voor de dataverzameling is enerzijds gekeken naar de veranderingen in de netwerkstructuur en anderzijds naar de huidige structurele kenmerken van de beleidsnetwerken. In dit hoofdstuk wordt daarom in de eerste twee paragrafen stilgestaan bij de structurele veranderingen (paragraaf 6.1) en de terugkerende structurele kenmerken in de beleidsnetwerken (paragraaf 6.2). Vervolgens wordt in de laatste paragraaf ingegaan op hoe de resultaten zich verhouden tot de veronderstelde relatie tussen structure en agency.

### **6.1 Structurele verandering**

Onderdeel van dit onderzoek was het achterhalen van de structurele veranderingen die de lokale beleidsnetwerken al dan niet hebben doorgemaakt. Uit de onderzoeksresultaten is gebleken dat ieder beleidsnetwerk eigen momenten en oorzaken van verandering kent. Eveneens is de stabiliteit in de beleidsnetwerken benoemingswaardig. In deze paragraaf wordt daarom stilgestaan bij de te herkennen exogene veranderingen, endogene veranderingen en de stabiliteit van de beleidsnetwerken.

#### **Exogene verandering**

Uit de resultaten blijkt dat de exogene veranderingen voornamelijk te maken hebben met de toetreding van nieuwe personen tot het beleidsnetwerk. Interessant daarbij is dat deze opvattingen vooral betrekking hebben op de rolopvattingen.

In de situatie van Tilburg zorgde een onderzoeksrapport uit 2003 voor een toegenomen politieke aandacht voor het vraagstuk sociale veiligheid en de regierol van de gemeente. Dit leidde ertoe dat er een verandering ontstond binnen de gemeentelijke organisatie en een reorganisatie volgde. Dit had als gevolg dat er meer ruimte en aandacht ontstond voor het vervullen van de regierol. Benoemingswaardig is dat tegen de opkomende afdeling veiligheid sprake was van enig weerstand. Uiteindelijk zorgde de verandering in aandacht en de reorganisatie binnen de gemeente voor een verandering van de rolinvulling door de gemeente. Dit leidde onder andere tot de inbreng van een richtinggevende visie voor de samenwerking en ontstond er een beleidscultuur van gezonde competitie tussen voorkeuren en denkbeelden. Deze verandering ging gepaard met de toetreding van twee nieuwe personen (bestuursadviseur en voetbalcoördinator), omdat zij eenzelfde doel hadden met betrekking tot de inzet van politie werd de verandering bovendien versterkt.

Ook in het geval van Oss vond er een verandering plaats in de beleidscultuur van het beleidsnetwerk. Ten grondslag aan deze verandering lag de toetreding van een nieuwe voetbalcoördinator en bestuursadviseur. Zij hadden de opvatting dat de bestaande structuur niet voldoende was voor de beleidsopgaven die aan het veiligheidsvraagstuk verbonden zijn. De toetredende actoren maakten zich daarom hard voor structureel overleg, meer aandacht voor het veiligheidsvraagstuk en een nadruk op preventieve beleidsvoering. Daarop werden de al bestaande bilaterale overleggen tussen politie en gemeente aangevuld met structurele veiligheidsoverleggen tussen de gemeente, politie en FC Oss. De start van de structurele veiligheidsoverleggen ging gepaard met de aanstelling van een contactpersoon (veiligheidscoördinator) binnen FC Oss.

In het geval van Arnhem is het VVO in het leven geroepen naar aanleiding van de in gebruik name van het GelreDome. Daarbij zorgde de verhuizing naar het nieuwe stadion voor een verandering in de probleemsituatie en daarmee ook voor een behoefte aan meer afstemming onder de lokale partijen. Deze behoefte naar intensievere samenwerking nam toe, omdat het idee ontstond dat meer inzet nodig was voor het kunnen beheersen van de nieuwe ontstane veiligheidsrisico's. Daarop werd gekozen voor een nieuwe opzet in de overlegstructuur tussen de betrokken partijen.

### **Endogene verandering**

In zowel Arnhem als Oss werd door de betrokkenen een actor bij de structurele overleggen betrokken. In Arnhem werd een externe partij aangesteld als voorzitter van het VVO voor het stimuleren van overstemming. Door het betrekken van een externe partij is in Arnhem een gedeelde informatiebron ontstaan voor de betrokken partijen. Daarmee zorgt de betrokkenheid van de externe partij voor het verminderen van de afstand tussen de individuele informatiebeelden. Dit heeft hoogstwaarschijnlijk gezorgd voor een vermindering van de verschillen in kennis, en werden de informatieposities van de betrokken organisaties versterkt. Bovendien zorgt de externe partij voor een onafhankelijke invalshoek, wat voor verrijking van de beleidsvorming zorgt zonder dat de besluitvorming erdoor wordt vertraagd.

In Oss werd de algemeen directeur van FC Oss bewust betrokken bij de veiligheidsoverleggen om de slagvaardigheid in de samenwerking te vergroten. Aanleiding daarvoor was het gebrek aan mandaat bij de veiligheidscoördinator. De betrokkenheid van de algemeen directeur leidde er mede toe dat de aandacht voor veiligheid toenam binnen de FC Oss. Tevens werden de overleggen waardevoller voor alle betrokken partijen, omdat niet alleen de kennisuitwisseling maar ook de diversiteit aan gespreksonderwerpen toenam. Zo werd het onderwerp veiligheid ook gekoppeld aan strategische aspecten zoals het aandeel van veiligheid voor het imago van FC Oss.

Verder bleek in Oss en Tilburg dat naar aanleiding van herhaalde interacties de beleidscultuur en de taakopvatting en/of taakuitvoering van de voetbalclubs veranderden. In het geval van Tilburg is de toegenomen zelfstandigheid van Willem II te herleiden naar het blijven benadrukken van de verantwoordelijkheden van evenementenorganisatoren. Na verloop van tijd nam de onderlinge afhankelijkheid tussen de politie en voetbalclub in zekere zin af en nam de onderlinge samenwerking toe. Een onderdeel van dit proces was de verplaatsing van de commandovoering van de politie naar buiten het stadion. De verplaatsing van de commandovoering wordt benoemd, omdat die interessant genoeg tot interne en externe weerstand leidde. Er kan worden gesteld dat een dergelijke fundamentele verandering leidde tot weerstand in plaats van steun om te experimenteren. Daarbij dient te worden gezegd dat de positieve ervaringen hebben geleid tot veranderde percepties in het beleidsnetwerk en voor meer interne draagvlak.

Een omslag met betrekking tot de zelfstandigheid van de BVO heeft ook in Oss plaatsgevonden. Deze omslag vond, net zoals in Tilburg, over een langere periode plaats waarbij het in het bijzonder ging om een toegenomen bewustzijn voor verschillende veiligheidsaspecten. Een belangrijk aandeel daarin hadden de stimulansen en ondersteuning vanuit de gemeente en politie. Daarbij hadden ook de landelijke stimulansen vanuit het Ministerie van Veiligheid en Justitie en de KNVB een rol in het versterken van de noodzaak

voor verandering. In deze zin is een externe factor ondersteunend geweest, maar was deze op zichzelf onvoldoende voor de lokale ontwikkeling.

### **Stabiliteit**

Naast de veranderingen die de beleidsnetwerken hebben doorgemaakt, is de stabiliteit van de beleidsnetwerken in meerdere opzichten opvallend. In de situatie van Arnhem hebben er bijvoorbeeld al geruime tijd geen omslagmomenten in de rolverdeling plaatsgevonden. Dit is te verwachten gezien de positie als 'voorloper' van het beleidsnetwerk op het landelijk beleid. Immers nemen de verschillende ketenpartners in de samenwerking en beleidsuitvoering al een actieve rol in. Zo heeft Vitesse al geruime tijd de controle in eigen stadion en vult de gemeente sterk haar rol van regiehouder in. De discussies die worden gevoerd, hebben dan ook betrekking op de te nemen maatregelen in plaats van de rolverdeling. De behoefte aan het behoud van de huidige dynamiek binnen het beleidsnetwerk is daarom ook te begrijpen. Immers is er geen sprake van een veranderingsperspectief dat zou moeten worden geboden door het landelijk beleid noch een urgentiegevoel om te veranderen.

In tegenstelling tot Arnhem hebben in Tilburg en Oss wel omslagmomenten plaatsgevonden, maar vonden die relatief laat plaats. Wanneer namelijk gekeken wordt naar de invoering van het beleidskader in 2003, volgt de constatering dat de rolverdeling die in het beleidskader werd benadrukt niet overeenkwam met zoals die destijds in Tilburg en Oss aanwezig was. De relatief late omslagmomenten in Tilburg en Oss kunnen verklaard worden met het gegeven dat de verschillende actoren alsnog in staat waren om de individuele organisatiedoelen te realiseren. In de casussen is te zien dat de politie in de drie onderzochte beleidsnetwerken continue een actieve rol innam. Daarentegen waren de gemeente en BVO in twee van de drie gevallen tot op een zekere hoogte minder actief. Dit is om twee redenen te verklaren. Enerzijds omdat de politie bij uitstek een vaste, concrete taak heeft in het voetbalveiligheidsvraagstuk. Anderzijds omdat een nadruk lag op een repressieve inzet, wat meer gelegen is aan de politie. Bovendien viel op dat daar waar de betrokkenheid van de gemeente minder was, de politie meer een leidende rol had in het beleidsnetwerk.

Ten slotte valt uit de onderzoeksresultaten op dat al snel sprake is van een behoefte aan behoud van de bestaande, al werkende praktijken. Veranderen gaat in deze zin niet vanzelf en wijzen de resultaten uit dat veranderen tijd kost. Daarbij is tevens een beeld ontstaan dat overlegorganen en regelingen, die op een bepaald moment in het leven zijn geroepen, voor een belangrijk deel bepalen in welke situaties overleg, informatie-uitwisseling en besluitvorming plaatsvinden.

## **6.2 Structurele kenmerken**

Naast het in beeld brengen van de verschillende structurele verandering, is dit onderzoek gericht op het verklaren van de huidige netwerkstructuren in de onderzochte beleidsnetwerken. In deze paragraaf worden daarom de terugkerende elementen in de samenwerking in de beleidsnetwerken behandeld. De paragraaf is ingedeeld op basis van de volgende drie structurele kenmerken van beleidsnetwerken: *'actoren'*, *'instituties'* en *'interactie- en relatiepatronen'*.



## **Actoren**

Uit de resultaten van de drie onderzoekscasussen kwam naar voren dat de aanwezigheid van mandaat in het veiligheidsoverleg essentieel is voor de samenwerking. Bestuurlijke betrokkenheid of vertrouwen in de uitkomsten van het veiligheidsoverleg lijken tevens voorwaarden te zijn. Voornaamste verklaring daarvoor is dat veiligheidsvraagstukken niet alleen risicobeperking betreft, maar dat het ook gaat om het nemen van verantwoorde risico's. Als gevolg daarvan dienen ook beleidskeuzen gemaakt te worden die in gevallen strategisch van aard zijn. Een gebrek aan mandaat of bestuurlijke betrokkenheid in het veiligheidsoverleg zal er daarom voor zorgen dat discussies in de overleggen in de marges zullen blijven en daarmee het overleg aan waarde verliest voor het beleidsnetwerk. Tevens zullen de beleid- en besluitvormingsprocessen dan eerder in andere beleidsarena's binnen het beleidsnetwerk plaatsvinden, terwijl die in het veiligheidsoverleg zouden kunnen plaatsvinden. De verbinding van de hiërarchische niveaus en de aanwezigheid van *'linking pins'*<sup>20</sup> in de veiligheidsoverleggen zijn dan ook belangrijke factoren voor de interactie- en relatiepatronen.

Een ander terugkerend element is dat de kwaliteit van de samenwerking afhangt van de mate waarin de actoren inhoudelijk betrokken zijn. Daarbij gaat het om de wijze waarop de actoren in staat zijn om de operationele uitvoering met de strategische en beleidsmatige uitgangspunten te verbinden. Verklarend daarvoor is dat het vraagstuk meer vergt dan alleen cijfers, beleidsnotities en documenten. Ervaringen met de praktijk vormen in het geval van veiligheid een belangrijk onderdeel van de beleidsvorming. Uit de resultaten blijkt dat wanneer de vertegenwoordigers op meerdere 'denkniveaus' werken, de onderlinge samenspraak wordt versterkt. In het geval van de gemeente wordt bijvoorbeeld voorkomen dat de expertise op het gebied van veiligheid wordt 'uitbesteed' en dat zij alleen procesmatig actief is. Ditzelfde geldt in een bepaald opzicht ook voor de voetbalclubs.

Ten slotte is het karakteristiek voor de onderzochte beleidsnetwerken dat het OM een relatief passieve houding heeft ten opzichte van de drie andere ketenpartners. In de onderzochte casussen maakt het OM namelijk alleen op grote lijnen deel uit van de samenwerking. Verklarend daarvoor is de scheve verhouding in belangen ten opzichte van de lopende veiligheidskwesties. Waar de veiligheidszaken omtrent voetbal en veiligheid eerder het dagelijkse werk van de politie, gemeente en voetbalclub raken, is het OM alleen betrokken in de beleidsuitvoering wanneer een incident zich voordoet.

## **Instituties**

Binnen het voetbalveiligheidsvraagstuk zijn de posities en verantwoordelijkheden van de verschillende actoren voor een belangrijke deel bepaald door de Nederlandse wetgeving. In feite betreft het een bepaald bestaansrecht en de punten waarop iedere organisatie op afgerekend kan worden. Het OM werkt vanuit de opdracht om de opsporing en vervolging van strafbare feiten te waarborgen. De politie werkt vanuit de opdracht om de openbare orde te handhaven, strafbare feiten op te sporen, en in te grijpen wanneer strafbare feiten worden gepleegd. De gemeente heeft de eindverantwoordelijkheid voor de openbare orde en de taak om de verschillende belangen in de samenleving in overweging te nemen. Ten slotte is er de voetbalclub die als evenementenorganisator de verantwoordelijkheid heeft voor het

---

<sup>20</sup> Het linking pin model is bedacht door R. Likert en heeft betrekking op hoe een persoon op meerdere hiërarchische niveaus actief is en daarmee zorgt voor coördinatie van bestuurlijk tot uitvoerend niveau.

ordentelijk verloop van voetbalwedstrijden. Daarbij heeft de BVO echter ook de 'opdracht' om sfeervolle avonden te organiseren, een bepaalde identiteit uit te dragen, en de omgeving te representeren. Binnen deze context verandert al snel het beeld van een dichotomie tussen commercie en veiligheid naar het beeld van diverse belangen, uitgangspunten en oplossingsvoorkeuren die herhaaldelijk verweven moeten worden in de beleidsafwegingen en genomen besluiten.

Verder wijzen de resultaten op een zekere verwachtingspatroon van de rol die de gemeente vervult. De gemeente wordt vanuit haar formele positie geacht om de betrokken actoren te sturen, mee te denken en de verschillende uitgangspunten en voorkeuren blijvend in overweging te nemen. De noodzaak voor de regierol van de gemeente kan worden verklaard doordat het afwenden van besluiten niet tot de mogelijkheden behoort. Immers heeft de organisatie van voetbalwedstrijden en de aanpak van het voetbalvandalisme niet een vrijblijvend karakter waardoor het eerder om de 'hoe vraag' gaat.

Verder volgt uit de resultaten dat het stimuleren van de competitie tussen voorkeuren en opvattingen essentieel is voor het vergroten van het onderling begrip en draagvlak voor de genomen besluiten. Deze competitie tussen voorkeuren betreft de mogelijkheden die er voor de betrokkenen zijn om hun belangen en voorkeuren te vertegenwoordigen. De gemeente is als eindverantwoordelijke daarbij de enige partij die zich in de positie bevindt om de verschillende belangen en opvattingen in overweging te nemen. Immers heeft de gemeente de eindverantwoordelijkheid. Dit is terug te zien aan hoe de gemeente in Arnhem en Tilburg haar regierol sterk invult. In beide gemeenten wordt de rolinvulling gekenmerkt door mee te denken over de inzet van de politie, het aansporen van de andere partijen om te experimenteren en in bepaalde gevallen de knoop door te hakken om al dan niet risico's te nemen. Daarvoor is het typerend dat niet altijd iedere actor even blij is met de genomen besluiten, maar dat er tegelijkertijd wel sprake is van begrip en medewerking.

Naast de rol van de regiehouder vormt het bevoegd gezag een belangrijk onderdeel in de samenwerking. Uit de resultaten volgt dat het bevoegd gezag een belangrijke functie heeft als aanjager en instrument om samenspraak te stimuleren. In de drie beleidsnetwerken is er sprake van een erkenning van de positie van de burgemeester en zien de betrokkenen opschaling van stagnerende besluitvorming naar de burgemeester als een mogelijkheid. Strategisch gezien lijkt het voorkomen van opschaling voordeliger, omdat door het bereiken van overeenstemming in de veiligheidsoverleggen meer invloed kan worden uitgeoefend op de besluitvorming. In deze zin zorgt de onafhankelijkheid van de burgemeester voor een stimulans voor dialoog en het bereiken van overeenstemming.

### **Interactie- en relatiepatronen**

Binnen de beleidsnetwerken is er sprake van een hoge mate van intensiteit tussen de vertegenwoordigers in de veiligheidsoverleggen. De onderlinge relaties worden gekenmerkt door openheid, onderling begrip, ontwikkeling van sociale patronen en competitie tussen inzichten. Deze aspecten lijken te worden versterkt naarmate de inzet en betrokkenheid van de verschillende organisaties toeneemt. In de onderlinge relaties is er zowel sprake van horizontale sturing als hiërarchische sturing. Dit komt tot uiting in de waarde die wordt gehecht aan de rol van de gemeente als een centrale beleidsactor. Daarbij is het wel van belang dat de gemeente een zekere mate van legitimiteit geniet. Belangrijk daarbij is dat de gemeente inhoudelijk betrokken is bij de operationele uitvoering en een visie uitdraagt op

basis waarvan de verschillende belangen worden verenigd<sup>21</sup>. In deze zin is de gemeente naast procesmanager ook genoodzaakt een inhoudelijk gesprekspartner te zijn.

Uit de onderzoeksresultaten blijkt ook dat wanneer het ontbrak aan voldoende betrokkenheid het ook ontbrak aan samenspraak en competitie tussen de verschillende belangen. Zo volgt uit de resultaten dat een toename van de (inhoudelijke) betrokkenheid twee gevolgen heeft: Het veiligheidsoverleg wordt een belangrijkere beleidsarena en de informatiebeelden tussen de actoren worden verkleind. Het belang dat wordt gehecht aan het blijven communiceren en overleggen is dan ook begrijpelijk. Verder kan worden gesteld dat wanneer de gemeente en BVO meer eigen kennis en ervaring bezitten, zowel de zelfstandigheid van partijen als de samenspraak tussen de partijen toenemen.

Een ander eigenschap van de beleidsnetwerken is de deelname van een klein select aantal actoren en de geslotenheid van de netwerken. De voornaamste interactieprocessen zijn die tussen een vast aantal deelnemende actoren van de veiligheidsoverleggen. Bovendien ontbreekt het aan structureel contact en uitwisseling van praktijken met andere lokale beleidsnetwerken. Gezien de resultaten kan er worden gesteld dat de onderzochte beleidsnetwerken zich ook daadwerkelijk autonoom ontwikkelen binnen het beleidsveld van voetbalveiligheid.

### **6.3 Beleidsnetwerken in theorie en praktijk**

In de resultaten is aan het licht gekomen hoe structurele factoren, zoals individuele verantwoordelijkheden en taken, van invloed zijn op de ontwikkeling van de relatiepatronen in het netwerk. Aan de andere kant is naar voren gekomen hoe de rolinvulling door actoren niet volledig bepaald wordt door structurele factoren. Ook is de rolinvulling door actoren voor afhankelijk van de personen die deel uit maken van de organisatie. De veranderingen in netwerkstructuren worden dan ook voor een belangrijk deel verklaard door de toetreding van nieuwe personen die de gevestigde structuren ter discussie stellen. In zowel Oss als Tilburg zorgde de toetreding van actoren voor een impuls voor verandering, en ontwikkelde de beleidsnetwerk zich tot de situatie waarin de verantwoordelijkheid minder kwam te liggen bij de politie.

Verder volgt uit de resultaten dat de gemeente in alle drie de beleidsnetwerken een belangrijke rol vervult. Het gaat in het bijzonder om hoe een sterke rolinvulling als regiehouder leidt tot een nadruk op verkenning van beleidsmogelijkheden. Zo volgt dat wanneer de gemeente actief de actoren stimuleert en in de positie brengt om de besluitvorming mede te bepalen, de competitie tussen belangen en beleidsvoorkeuren toeneemt. Daarbij kan de politie meer vanuit haar rol als adviseur en openbare ordebewaker optreden, en kan de BVO optreden als de evenementenorganisator die een vermakelijk evenement wil organiseren. Wanneer deze uitgangspunten ook een plek krijgen in de beleidsoverwegingen ontstaat er tevens bereidheid om concessies te doen. Deze bereidheid is vooral te herleiden naar het feit dat de besluitvorming aan legitimiteit wint doordat verschillende kanten van het verhaal worden belicht. In feite werken de partijen vanuit eigen standpunten en opvattingen toe naar een gedeeld besluit op basis van overleg en discussie. Echter, volgt uit de omslagen die in Tilburg en Oss hebben plaatsgevonden dat een dergelijke dynamiek niet vanzelfsprekend is.

---

<sup>21</sup> In het geval van Tilburg wordt bijvoorbeeld gesproken over zo 'veilig mogelijk met zo min mogelijk politie-inzet'.

### 6.3.1 Oorzaken van verandering

Ter afsluiting van de analyse worden de theoretische verklaringen voor verandering vergeleken met de onderzoeksresultaten. In het theoretisch hoofdstuk werd geconcludeerd dat de volgende vier verschillende oorzaken van verandering te onderscheiden zijn:

1. **Interactieprocessen** - In de drie onderzoekscasussen is naar voren gekomen hoe herhaaldelijk contact tussen de betrokkenen zorgt voor veranderingen in de rolopvattingen en relatiepatronen. Zo zorgt het structureel contact tussen personen die op meerdere niveaus actief zijn voor positieve verstandhoudingen en het uitblijven van conflicten. In Tilburg en Oss hebben de herhaalde interactieprocessen gezorgd voor een verandering van de beleidscultuur en een verminderde nadruk op repressieve maatregelen.
2. **De toetreding van nieuwe actoren** - In de drie casussen is aan bod gekomen hoe personeelwisselingen bij de verschillende organisaties kunnen zorgen voor verandering. In het geval van Arnhem is er met name sprake van waakzaamheid voor het behouden van de dynamiek. In de situatie van Tilburg zorgden de toetreding van een nieuwe bestuursadviseur, die een bepaalde visie vertegenwoordigde, en de toetreding van een nieuwe voetbalcoördinator voor een omslag. Ook voor Oss geldt dat de toetreding van een nieuwe voetbalcoördinator en bestuursadviseur resulteerde in een omslag.
3. **(Onvoorziene) gevolgen van beleid** - In de resultaten is naar voren gekomen dat de gevolgen van beleid met name te maken hebben met het veranderen van de opvattingen en beelden van actoren. In het geval van Arnhem speelde de gemeente in op het uitproberen van het al dan niet afzetten van een autoweg. In het geval van Tilburg was er sprake van scepsis tegenover de commandovoering op afstand, maar ontstond daarvoor meer draagvlak naar aanleiding van positieve ervaringen.
4. **Externe ontwikkelingen** - Geconstateerd is hoe de verschillende beleidsnetwerken zich gaandeweg hebben ontwikkeld tot een punt waar de gemeente, politie en BVO rollen vervullen die overeenkomen met de uitgangspunten van het landelijk beleidskader. Een belangrijke factor daarin lijkt het sturend effect van de heersende maatschappelijke insteek die betrekking heeft tot de rolverdeling en beleidsopgaven. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in het lokale rapport over sociale veiligheid in Tilburg en het landelijke beleidskader voetbal en veiligheid. Onderbouwend daarvoor is dat de drie beleidsnetwerken zich in eenzelfde richting hebben ontwikkeld, ondanks verschillen in momenten en oorzaken van transitie. Eveneens is het uitblijven van verandering in Arnhem te verklaren door al te voldoen aan de landelijke uitgangspunten waardoor een veranderingsperspectief ontbreekt.

## 7. Conclusie

Op basis van de onderzoeksresultaten en analyse kunnen meerdere verklaringen worden gegeven voor de ontwikkeling van de onderzochte lokale beleidsnetwerken. Samenvattend, blijkt uit dit onderzoek dat de wederzijdse invloed tussen 'structure' en 'agency' zichtbaar is in de beleidsnetwerken voor voetbal en veiligheid. Ondanks het feit dat institutioneel gezien de partijen concrete individuele verantwoordelijkheden hebben, kan er nog steeds sprake zijn van verschillende rolinvullingen door de partijen. Daarbij is tevens zichtbaar hoe verschillende rolinvullingen leiden tot verschillen in praktijken en relatiepatronen binnen het beleidsnetwerk. De voornaamste praktijk in de lokale samenwerking voor voetbal en veiligheid is dat wanneer de betrokken partijen hoog inzetten op de samenwerking het veiligheidsoverleg op strategisch, beleidsmatig en operationeel niveau fungeert als stuurgroep voor het voetbalveiligheidsbeleid.

Uit de resultaten en analyse volgt dat de beleidsnetwerken voor een belangrijk deel dezelfde structurele kenmerken hebben ontwikkeld. Echter, kennen de netwerken verschillende momenten en oorzaken van verandering die geleid hebben tot de ontwikkeling van de overeenkomstige structuren. In deze zin lijken de lokale beleidsnetwerken mee te ontwikkelen met het heersende gedachtegoed over hoe de lokale samenwerking zou moeten worden georganiseerd. In het landelijk beleid is bijvoorbeeld een sterke nadruk op een bepaalde rolverdeling waarneembaar en wordt getracht de lokale samenwerking te sturen door het bieden van een veranderingsperspectief. Het opvallende is dat de landelijke prikkels onvoldoende zijn gebleken om verandering op lokaal niveau te veroorzaken. Uit de resultaten volgt dat tevens bepaalde lokale ontwikkelingen noodzakelijk zijn voor het ter discussie stellen van de gevestigde praktijken.

In zowel Tilburg en Oss hebben in de samenwerking omslagen plaatsgevonden door een toegenomen lokale aandacht voor de regierol van de gemeente en de toetreding van nieuwe sleutelfunctionarissen. Daarbij zorgde de toetreding van nieuwe sleutelfunctionarissen voor een verandering in de relatiepatronen. Reden daarvoor waren de opvattingen die zij hadden over de rolverdeling en het belang van de samenwerking voor effectief veiligheidsbeleid. In deze zin moet er binnen het beleidsnetwerk sprake zijn van betrokkenen die de gevestigde structuren ter discussie stellen.

Verder is gebleken dat er sprake is van een bepaald verwachtingspatroon ten opzichte van de gemeente. Dit verwachtingspatroon heeft te maken met de wijze waarop de gemeente zowel mee kan denken met de andere actoren als dat zij de andere actoren weet te sturen om buiten hun eigen kaders te denken. Zo blijkt uit de resultaten dat de gemeente in bepaalde gevallen verwacht wordt een doorslaggevende rol te vervullen of in andere gevallen de andere actoren bij te sturen. Deze positie van de gemeente wordt enerzijds verklaard door de formele positie van de gemeente. Als eindverantwoordelijke en bevoegd gezag bevindt de gemeente zich als enige in de positie om de andere actoren daadwerkelijk bij te sturen in hun ideeën en rolinvullingen. Opvallend is dan ook hoe een actieve rolinvulling door de gemeente van invloed is op de wijze waarop de andere partijen zich profileren in de samenwerking. Hoezeer de rol van de gemeente van belang is, lijkt de wijze waarop de gemeente de regierol oppakt niet vanzelfsprekend. Voorwaarden voor een sterke invulling van de regierol zijn aandacht voor sociale veiligheid binnen de gemeentelijke organisatie en een functionaris die bestuurlijk wordt gesteund.

Uit dit onderzoek volgt verder dat voetbalveiligheid meer is dan alleen een dichotomie van veiligheid en commercie. De belangen zijn uiteenlopend en in bepaalde gevallen ook strijdig. Tevens dienen er blijvend keuzes gemaakt te worden tussen het nemen of beperken van risico's terwijl de opvattingen daarover verschillen. Daarbij zijn de vraagstukken niet alleen operationeel maar ook strategisch van aard. Als gevolg daarvan zijn de deelnemende actoren aan de samenwerkingsprocessen een belangrijke factor voor de dynamiek die in de beleidsnetwerken ontstaat. Wanneer de verschillende beleidsniveaus in het veiligheidsoverleg vertegenwoordigd zijn, wordt de beleidsfocus verbreed en worden de veiligheidsoverleggen waardevoller voor de individuele organisaties. Tevens volgt dat wanneer de betrokkenheid van de betrokken partijen toeneemt de competitie tussen informatiebeelden en waarden ook toeneemt. Tezamen zorgen deze twee aspecten voor een bepaalde dynamiek in de beleid- en besluitvorming, die resulteert in het verkennen van de beleidsmogelijkheden.

Ter afsluiting kan worden gesteld dat de samenwerking voor voetbalveiligheid afhankelijk is van de waarde die de verschillende partijen hechten aan het veiligheidsvraagstuk en de samenwerking zelf. Wanneer de inzet en aandacht voor beiden toeneemt, ontstaat er de situatie waarin de betrokken partijen elkaar vanuit hun eigen standpunten en verantwoordelijkheden aanspreken en elkaar stimuleren om buiten de eigen referentiekaders te denken. Dit werkt echter alleen wanneer de betrokkenen niet alleen de verantwoordelijkheid nemen op het gebied van veiligheid, maar ook voor de samenwerking zelf. De ontwikkeling van de onderzochte beleidsnetwerken toont daarbij aan dat dit niet alleen afhankelijk is van de formele instituties en posities, maar ook van de mensen die de organisaties vertegenwoordigen.

## 8. Discussie & reflectie

### 8.1 Aanbevelingen

In dit onderzoek is aan het licht gekomen dat de regierol van de gemeente een belangrijk aspect vormt voor de versterking van de samenwerking, maar bleek ook dat uit twee van de drie onderzoekscasussen de gemeente niet vanzelfsprekend haar regierol sterk oppakt. Op basis van deze bevinding zou vervolgonderzoek kunnen worden uitgevoerd naar invulling van de regierol in verschillende situaties en wat de beweegredenen daarvoor zijn. Tevens kan gezien de interpreteerbaarheid van de regierol worden gekeken naar wat betrokkenen verstaan onder de regierol. Uit de onderzoeksresultaten is bijvoorbeeld gebleken dat de verschillende partijen duidelijk verwachtingen hadden van hoe de gemeente zich zou moeten positioneren in de beleidsnetwerken. Het is ook benoemingswaardig hoe de beslissingsbevoegdheid van de gemeente in het geval van evenementenveiligheid ter discussie is gesteld. Volgens de voorzitter van de ACP politievakbond zou die idealiter bij de politie moeten liggen, gezien de objectieve kijk van de politie<sup>22</sup>. Burgemeester Buijs-Glaudemans van Oss stelde daartegen dat alleen bestuurders, na nauw overleg met de politie, de risico's en kosten kunnen afwegen om te beslissen over de veiligheid van inwoners.<sup>23</sup>

Uit de uitgevoerde analyse volgt bovendien dat de verschillen in rolinvulling door de gemeente leiden tot belangrijke verschillen in de dynamiek binnen de beleidsnetwerken. Vooruitkijkend naar de invoering van de Participatiewet, de transitie van de jeugdzorg en de overheveling van de AWBZ-begeleiding wordt aanbevolen om onderzoek te doen naar de rolinvullingen door gemeenten. Daarbij kan onderzoek gedaan worden naar de gevolgen die de verschillende rolinvullingen hebben op de nieuwe samenwerkingsverbanden die onvermijdelijk zullen ontstaan.

### 8.2 Theoretische reflectie

Reflecterend op het theoretisch kader en dit onderzoek kan worden gesteld dat het in de literatuur ontbreekt aan aandacht voor de ontwikkeling van beleidsnetwerken. Zo is gebleken dat vooral netwerkmanagement centraal staat in de literatuur, terwijl aandacht voor de ontwikkeling van de netwerkstructuur uitblijft. Dit onderzoek richtte zich dan ook op dit laatste om onder andere een beter begrip te krijgen van de aard van de samenwerking voor voetbal en veiligheid. Daarnaast had dit onderzoek als doel om een bijdrage te leveren aan de theorievorming over beleidsnetwerken. Eén bevinding die aan de theorievorming kan bijdragen is de terugkerende behoefte aan behoud van al werkende praktijken en het beperkt aantal aan structurele veranderingen in de beleidsnetwerken. Parsons (1961) stelde ook dat systeemverandering alleen plaatsvindt wanneer actoren niet in staat zijn om te reageren op veranderingen in de omgeving als gevolg van de structuur van het systeem. Dit betekent overigens niet dat de gevestigde netwerkstructuur per definitie het meest efficiënt is. De hypothese kan dan worden geformuleerd als: zonder een noodzaak voor verandering zal de

---

<sup>22</sup> Volkskrant (2012, 25 januari). *Burgemeesters niet daadkrachtig tegen hooligans*. Geraadpleegd op 8 juli, 2014 <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2686/Binnenland/article/detail/3137021/2012/01/25/Burgemeesters-niet-daadkrachtig-tegen-hooligans.dhtml>

<sup>23</sup> Weekblad Regio Oss (2012, 3 februari). *Voetbalwet te omslachtig*. Geraadpleegd op 8 juli, 2014 <http://oss.kliknieuws.nl/nieuws/135830/voetbalwet-is-te-omslachtig>

netwerkstructuur niet veranderen. De resultaten bevestigen daarmee ook de veronderstelling van Rhodes & Marsh (1992) dat beleidsnetwerken eerder incrementeel veranderen.

Verder blijkt uit dit onderzoek dat de voornaamste oorzaak voor verandering te herleiden is naar de verandering van de deelnemende personen aan het beleidsnetwerk. De inbreng van nieuwe waarden en attitudes en het feit dat de nieuwe actoren minder bekend zijn met de bestaande structuur zorgen samen voor mogelijkheden voor verandering. Deze constatering past binnen de oorzaken voor verandering die worden gegeven door Sabatier (1998). Interessant is dat in de literatuur niet concreet wordt ingegaan op de verandering in de vertegenwoordigers van de betrokken organisaties. De resultaten van dit onderzoek tonen namelijk aan dat niet zozeer de toetreding van nieuwe organisaties zorgden voor impulsen voor verandering, maar dat juist nieuwe functionarissen binnen de verschillende al deelnemende organisaties kunnen zorgen voor verandering in de netwerkstructuur. Het zou daarom niet misstaan als meer aandacht zou uitgaan naar de invloed van sleutelfunctionarissen op de netwerkstructuur en de relaties tussen de betrokken organisaties.

### **8.3 Methodische reflectie**

De beperkte casuïstiek met betrekking tot de ontwikkeling van beleidsnetwerken zorgt ervoor dat weinig materiaal beschikbaar is om als houvast te gebruiken. Dit had als gevolg dat het voor dit onderzoek noodzakelijk was om op basis van het empirisch onderzoek het theoretisch fundament en de operationalisatie meermaals te herzien. In deze zin is het theoretisch kader en de operationalisatie van de relevante theoretische veronderstellingen niet alleen het resultaat van de literatuurstudie, maar ook van het empirisch onderzoek. Met dit onderzoek is dan ook kennis en inzicht opgedaan over hoe de ontwikkeling van beleidsnetwerken onderzocht en verklaard kan worden. Dit onderzoek kan dan ook dienen als handvat voor vervolgonderzoek naar de ontwikkeling van beleidsnetwerken.

De semigestructureerde interviews waren essentieel voor het achterhalen van de sociale patronen die zich als het ware achter de institutionele context bevinden. De omgangsvormen, de onderlinge relaties en de rollen die betrokkenen vervullen in het beleidsnetwerk zijn alleen te achterhalen door het verhaal van de betrokkenen aan te horen. Tevens zorgden de praktijkvoorbeelden die gegeven werden voor meer begrip en houvast met betrekking tot de theoretische materie.

Ten slotte dient te worden benoemd dat voor dit case study onderzoek de keuze gemaakt is om drie casussen te onderzoeken. Gezien het aantal lokale beleidsnetwerken en de verschillen tussen lokale omstandigheden, is het moeilijk om generaliserende uitspraken te doen over de werking van lokale beleidsnetwerken voor voetbal en veiligheid. Daarbij dient wel te worden aangemerkt dat in de drie verschillende onderzoekscasussen meerdere patronen en soortgelijke causale verbanden te herkennen zijn. Er wordt dan ook niet uitgesloten dat de bevindingen geldig zijn voor andere beleidsnetwerken in het beleidsveld.



## Literatuur

- Bardach, E. (1998). *Getting agencies to work together*. Washington DC: Brookings Institution Press.
- Baas, J. H. de (1995). *Bestuurskunde in hoofdlijnen*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Bax, C. A., Litjens, B. P. E. A., Goldenbeld, Ch. & Pröpper, I. M. A. M. (2004). *Samenwerking als voorwaarde voor een slagvaardig verkeersveiligheidsbeleid?*. Leidschendam-Voorburg: SWOV.
- Bailey, M. T. (1992) Do physicist use case studies? Thoughts on public administration research. *Public administration review*, 52(1), pp. 47-54.
- Bressers, Th. A. (1993). Beleidsnetwerken en instrumentenkeuze. *Beleidswetenschap*, 7(4), pp. 309-330.
- Bruijn, J. A. de & Heuvelhof, E.F. ten (1995). *Netwerkmanagement:strategieën,instrumenten en normen*. Utrecht: Lemma Uitgeverij B.V.
- Bruijn, J. A. de, Heuvelhof, E. F. ten, & Veld, R. in 't (2008). *Procesmanagement*. Den Haag: Sdu uitgevers.
- Boeije, H. (2008). *Analyseren in kwalitatief onderzoek; Denken en doen*. Amsterdam: Boom onderwijs.
- COT, Bureau Beke & Politieacademie (2011). *Ordeverstoringen en groepsgeweld bij evenementen en grootschalige gebeurtenissen*. Den Haag: Boom Lemma.
- Helsloot, I. (2004). Fysieke veiligheid. In Muller, R. E. (2004). *Veiligheid: studie over inhoud, organisatie en maatregelen* (pp. 345-372). Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Hudson, B., Hardy, B., Henwood, M., & Wistow, G. (1999). In pursuit of inter-agency collaboration in the public sector. *Public management*, 1(2), pp. 235-260
- Giddins, A. (1979). *Central problems in social theory: Action, structure and contradiction in social analysis*. London: Macmillan.
- Gray, B. (1989). *Collaborating: Finding common ground for multiparty problems*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Hoogerwerf, A. & Herweijer, M. (2008). *Overheidsbeleid: Een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Wolters
- Keast, R., Mandell, M. P., Brown, K. & Woolcock, G. (2004). Network structures: Working differently and changing expectations. *Public administration review*, 64(3), pp. 363-371.
- Klijn, E. H., Koppenjan, J. F. M., & Termeer, K. (1995). Managing networks in the public sector: A theoretical study of management strategies in policy networks. *Public administration*, 73(3), pp. 437-454.
- Klijn, E. H. (1996). Analyzing and managing policy processes in complex networks: A theoretical examination of the concept of policy network and its problems. *Administration and society*, 28(1), pp. 90-119.
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. M. (2000). Public management en policy networks. *Public Management*, 2(2), pp. 135-158.
- Koppenjan, J. F. M. & Klijn, E. H. (2004). *Managing uncertainties in networks*. Routledge: Taylor & Francis Group.
- Lundin, M. (2007). Explaining cooperation: How resource interdependence, goal congruence, and trust affect joint actions in policy implementation. *Journal of public administration research and theory*. 17(1), pp. 651-672.
- McGuire, M. (2002). Managing networks: Propositions on what manager do and why they do it. *Public administration review*, 62(5), pp. 599-609.
- McGuire, M. (2006). Collaborative public management. *Public administration review*, 66(1), pp. 33-43.
- O'toole, L. J. (1988). Strategies for intergovernmental management: Implementing programs in interorganizational networks. *International journal of public administration*, 11(4), pp. 417-441.
- O'Toole, L. J. (1993). Interorganizational policy studies: Lessons drawn from implementation research. *Journal of public administration research and theory*, 3(2), pp. 232-251.

- Parsons, T. (1961). An outline of the social system. In Calhoun, C., Gerteis, J., Moody, J., Pfaff, S., & Virk, I. (Eds.), *Classical Sociological Theory* 2<sup>nd</sup> ed. (pp. 421-440). Malden MA: Blackwell Publishing.
- Patel, H., Pettitt, M., & Wilson, J. R. (2012). Factors of collaborative working: A framework for a collaboration model. *Applied ergonomics*, 43(1), pp. 1-26.
- Powell, W. W. (1990). Neither market nor hierarchy: Network forms of organization. *Research in Organizational Behavior*. 12, pp. 295–336.
- Rhodes, R. A. W. (1990). Policy networks: A British perspective. *Journal of theoretical politics*, 2(3), pp. 293-317.
- Rhodes, R. A. W. & Marsh, D. (1992). New directions in the study of policy networks. *European journal of political research*. 21, pp. 181-205.
- Rosenthal, U., Ringeling, A.B., Bovens, M.A.P., Hart, P. 't & Twist, M.J.W. van (1996). *Openbaar bestuur, beleid, organisatie, politiek*. Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink.
- Sabatier, P. (1988). An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy Oriented Learning Therein. *Policy Sciences*, 21(2), pp. 129-168.
- Spaaij, R. (2006). *Understanding football hooliganism*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Thiel, S. van (2007). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Thomson, A. M., Perry, J. L., & Miller, T. K. (2007). Conceptualizing and measuring collaboration. *Journal of public administration research and theory*. 19(1), pp. 23-56.
- Waarden, F. van, (1992). Dimensions and types of policy networks. *European journal of political research*. 21(1), pp. 29-52.

## Digitale documenten

- Actieprogramma Lokale Besturing Politie (2012). *Gezamenlijke veiligheidszorg*. Verkregen op 24 juni, 2014 van [www.vng.nl/files/vng/publicaties/2012/nieuwpolitiebestel.pdf](http://www.vng.nl/files/vng/publicaties/2012/nieuwpolitiebestel.pdf)
- Auditteam Voetbal en Veiligheid (2007). *Preventief supportersbeleid voetbalvandalisme*. Verkregen op 28 mei, 2014 van <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/rapporten/2007/09/05/eindrapport-voetbalvandalisme-seizoen-2006-2007/definitiefrapportpreventiefsupportersbeleid.pdf>
- Auditteam Voetbal en Veiligheid (2010). *Audit Willem II*. Verkregen op 28 mei, 2014 van [www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/10/01/audit-willem-ii.html](http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/10/01/audit-willem-ii.html)
- Auditteam Voetbal en Veiligheid (2010a). *Audit Vitesse*. Verkregen op 28 mei, 2014 van [www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/06/07/audit-vitesse.html](http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/06/07/audit-vitesse.html)
- Auditteam Voetbal en Veiligheid (2012). *Audit FC Oss*. Verkregen op 28 mei, 2014 van [www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/08/30/audit-fc-oss-0-meting.html](http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/08/30/audit-fc-oss-0-meting.html)
- Auditteam Voetbal en Veiligheid (2013). *Voetbalveiligheid 2009-2012*. Verkregen op 6 januari, 2014 van [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)
- Auditteam Voetbal en Veiligheid (2014). *Audit 1-meting FC Oss*. Verkregen op 28 mei, 2014 van [www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2014/05/09/audit-fc-oss-1-meting.html](http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2014/05/09/audit-fc-oss-1-meting.html)
- Auditteam Voetbal en Veiligheid (2014a). *Audit 1-meting Willem II*. Verkregen op 28 mei, 2014 van <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2014/03/03/audit-willem-ii-1-meting.html>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2006). *De gemeente als regisseur: lokale daadkracht mobiliseren*. Verkregen op 29 juli, 2014 van <http://www.actieprogrammalokaalbestuur.nl/files/file/200611degemeentealsregisseur.pdf>
- CCV (2010). *Voetbalvandalisme voorkomen, een voorzet voor veilig voetbal*. Verkregen op 13 juni, 2014 van [http://www.hetccv.nl/binaries/content/assets/ccv/dossiers/voetbal-en-veiligheid/Instrument\\_preventief\\_supportersbeleid.pdf](http://www.hetccv.nl/binaries/content/assets/ccv/dossiers/voetbal-en-veiligheid/Instrument_preventief_supportersbeleid.pdf)

- Centraal Informatiepunt Voetbalvandalisme (2001). *Jaaroverzicht Seizoen 2000/2001*. Verkregen op 22 mei, 2014 van [www.sfmmaastricht.nl/Artikelen/album/slides/CIV\\_jaarverslag\\_2000\\_2001.pdf](http://www.sfmmaastricht.nl/Artikelen/album/slides/CIV_jaarverslag_2000_2001.pdf)
- Centraal Informatiepunt Voetbalvandalisme (2004). *Jaaroverzicht Seizoen 2003/2004*. Verkregen op 22 mei, 2014 van [www.sfmmaastricht.nl/Artikelen/album/slides/CIV\\_jaarverslag\\_2003\\_2004.pdf](http://www.sfmmaastricht.nl/Artikelen/album/slides/CIV_jaarverslag_2003_2004.pdf)
- Centraal Informatiepunt Voetbalvandalisme (2008). *Jaaroverzicht Seizoen 2007/2008*. Verkregen op 29 april, 2014 van [www.civ-voetbal.com/sites/default/files/Jaarverslag-0708.pdf](http://www.civ-voetbal.com/sites/default/files/Jaarverslag-0708.pdf)
- Centraal Informatiepunt Voetbalvandalisme (2011). *Jaaroverzicht Seizoen 2010/2011*. Verkregen op 29 april, 2014 van [www.civ-voetbal.com/jaarverslagen](http://www.civ-voetbal.com/jaarverslagen)
- Centraal Informatiepunt Voetbalvandalisme (2012). *Jaaroverzicht Seizoen 2011/2012*. Verkregen op 29 april, 2014 van [www.civ-voetbal.com/jaarverslagen](http://www.civ-voetbal.com/jaarverslagen)
- Centraal Informatiepunt Voetbalvandalisme (2013). *Jaaroverzicht Seizoen 2012/2013*. Verkregen op 29 april, 2014 van [www.civ-voetbal.com/jaarverslagen](http://www.civ-voetbal.com/jaarverslagen)
- Commissie Veilig Samenleven (2003). *De sociale (on)veiligheid in Tilburg*. Verkregen op 28 juni, 2014 van [www.forum.nl/portals/si/Documenten/gemeente\\_pagina/Rapport%20Fijnaut%20Veiligheid.pdf](http://www.forum.nl/portals/si/Documenten/gemeente_pagina/Rapport%20Fijnaut%20Veiligheid.pdf)
- COT (2010). *Organiseren van veiligheid in het betaald voetbal*. Verkregen op 26 juni, 2014 van [www.civ-voetbal.com/sites/default/files/COT%20-%20Organiseren%20van%20veiligheid%20in%20het%20betaald%20voetbal.pdf](http://www.civ-voetbal.com/sites/default/files/COT%20-%20Organiseren%20van%20veiligheid%20in%20het%20betaald%20voetbal.pdf)
- Hajer, M. A., Tatenhove, J. P. M., & Laurent, C. (2004). *Nieuwe vormen van governance*. Verkregen op 20 juni, 2014 van <http://maartenhajer.nl/upload/RIVM.pdf>
- Gemeente Arnhem (2011). *Convenant betaald voetbal Vitesse*. Verkregen op 9 juni, 2014 van [www.rechtopvoetbal.nl/2012/wp-content/downloads/Convenant\\_Vitesse.pdf](http://www.rechtopvoetbal.nl/2012/wp-content/downloads/Convenant_Vitesse.pdf)
- KNVB (2012). *Handboek competitiezaken betaald voetbal*. Verkregen op 9 juni, 2014 van <http://files.nec-nijmegen.nl/handboek-competitiezaken2012-2013.pdf>
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2011). *Kader voor beleid: Voetbal en Veiligheid*. Verkregen op 26 februari, 2014 van [www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2011/05/23/kader-voor-beleid-voetbal-en-veiligheid.html](http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2011/05/23/kader-voor-beleid-voetbal-en-veiligheid.html)
- Stuurgroep voetbalvandalisme en -geweld (1997). *Beleidskader bestrijding voetbalvandalisme en -geweld voor risicowedstrijden*. Verkregen op 29 april, 2014 van [www.cao-politie.nl/downloads/overig/beleidskader\\_vandalisme.pdf](http://www.cao-politie.nl/downloads/overig/beleidskader_vandalisme.pdf)
- Stuurgroep voetbalvandalisme en -geweld (2003). *Beleidskader bestrijding voetbalvandalisme en voetbalgeweld*. Verkregen op 29 april, 2014 van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-25232-35-b1.pdf>
- Stuurgroep voetbalvandalisme en -geweld (2005). *Beleidskader bestrijding voetbalvandalisme en voetbalgeweld*. Verkregen op 29 april, 2014 van [http://www.amsterdam.nl/publish/pages/165321/beleidskader\\_voetbalvandalisme\\_2005.pdf](http://www.amsterdam.nl/publish/pages/165321/beleidskader_voetbalvandalisme_2005.pdf)

# Bijlage I: Interviewprotocol casussen

## Welkom // Aanleiding onderzoek

### 1. Introductie

1. Kunt u vertellen over uw betrokkenheid bij de lokale samenwerking voor voetbal en veiligheid? Hoe lang bent u er al bij betrokken en wat zijn uw eerder functies?
2. Wie zijn de ketenpartners en met wie werkt u samen?
  - a. Hoe lang en hoe intensief werkt u samen met de betrokkenen?
3. Hoe kijkt u tegen de samenwerking en problematiek aan?
  - a. Kunt u voorbeelden geven van successen, knelpunten en de rolinvulling van de verschillende partijen?

*Indien mogelijk bij de volgende vraagstellingen vragen of het in het verleden anders was en hoe het veranderd is.*

### 2. Gedeelde waarden

1. Zijn de verantwoordelijkheden van de betrokkenen duidelijk en daarmee ook de grenzen van verantwoordelijkheden? Bijvoorbeeld bij het sociaal preventief beleid?
  - a. Of is dit een onderwerp van discussie?
2. Heeft u het idee dat de ketenpartners veiligheid intern in de eigen organisatie waarborgen?
  - a. Waaruit blijkt dit?
3. Kijken de ketenpartners op dezelfde manier naar de veiligheidssituatie wat betreft de problemen en oplossingen?
  - a. Kunt u hier voorbeelden van geven?

### 3. Beleid- en besluitvorming

1. In welke situaties komen de betrokken personen met elkaar in aanraking (bestuurlijk en beleidsniveau)? Bijvoorbeeld tijdens overleggen, voetbalevenementen, etc.
2. Is het altijd duidelijk wat ieders standpunt en belang is?
  - a. Kunt u dit nader toelichten?
3. Hebben de betrokken partijen in de lokale samenwerking begrip voor elkaars positie en mogelijkheden? Waaruit blijkt dit?
4. Hoe wordt er omgegaan met impasses in de beleid- en besluitvorming?
5. Kunt u een voorbeeld geven van het verloop van een besluitvormingsproces? Bijvoorbeeld van de recente beslissing om...
6. Zijn de formele posities van de betrokkenen doorslaggevend voor de besluitvorming?
  - a. Kunt u hier een voorbeeld geven?
  - b. Was dit in het verleden anders?
7. Hoe kijkt u naar de onderlinge relaties op bestuurlijk niveau en op beleidsniveau? Zijn er verschillen zichtbaar tussen de twee niveaus?
  - a. Kunt u dit verklaren?
8. Zijn er momenten dat één van de ketenpartners zonder overleg besluiten neemt op het gebied van voetbal en veiligheid?
  - a. Kunt u dit nader toelichten met een voorbeeld?
9. Zijn er momenten geweest dat geen overeenstemming bereikt kon worden over veiligheidsbeleid of maatregelen?

- a. Waar lag dit aan?
- b. Welke rollen vervulden de verschillende actoren hierin?

#### **4. Ontwikkeling**

1. Kunt u zich (fundamentele) veranderingen in de samenwerking tussen de lokale ketenpartners herinneren?
  - a. Wat was de reden hiervoor?
  - b. Welke rollen vervulden de betrokkenen in de totstandkoming van de nieuwe praktijk?
2. Wordt er nagedacht over structurele verbeteringen in de samenwerking en de rolinvulling van de betrokken partijen? Zoals over het aantal overleggen, het betrekken van andere partijen, het veranderen van de taakuitvoering?
  - a. Kunt u hier een voorbeeld van geven?

#### **5. Afsluiting**

1. Hoe ziet u de toekomst van de samenwerking tegemoet? Ziet u nog bepaalde aspecten veranderen?
  - a. Waarom ziet u juist deze aspecten veranderen?
2. *Dankwoord*

## Bijlage II: Interviewprotocol deskundigen

### 1. Introductie

1. Kunt u vertellen over uw betrokkenheid bij het vraagstuk 'voetbal en veiligheid'?
  - a. Hoe lang en op welke manier bent u erbij betrokken?
2. Wat is uw beeld van de lokale samenwerking?
  - a. Kunt u de terugkerende knelpunten in de samenwerking benoemen?

### 2. Veranderingen in de samenwerking

3. In hoeverre is het beleidskader doorslaggevend geweest in de veranderingen in de samenwerking?
  - a. In welke mate is het beleidskader vrijblijvend geweest?
4. Wat zijn volgens u de belangrijkste verklaringen voor veranderingen in de wijze van samenwerken door de lokale ketenpartners?
5. Leiden veranderingen op lokaal niveau tot weerstand?
  - a. Heeft u hier voorbeelden van?

**Stelling:** Het voetbalveiligheidsvraagstuk is bij uitstek een onderwerp voor de politie waardoor lange tijd naar de politie gekeken is voor het oplossen van de problematiek.

### 3. Samenspel tussen de ketenpartners

6. In hoeverre pakken de gemeenten de rol van "regiehouder" verschillend op?
  - a. Welke gevolgen heeft dit voor de lokale samenwerkingsverbanden gehad?
7. Hoe kijkt u naar de noodzaak tot het verminderen van de veiligheidsmaatregelen en de positie van de politie?
8. Zijn er verschillen zichtbaar in hoe BVO's de verantwoordelijkheid nemen binnen het voetbalveiligheidsvraagstuk?
  - a. Welke gevolgen heeft dit voor de samenwerking?

**Stelling:** 'Voetbal en veiligheid' heeft te maken met hiërarchische organisatiestructuren waarin veel personen invloed kunnen uitoefenen op het gevoerde beleid. Verandering gaat hierdoor moeizaam.

### 4. Afsluiting

9. Hoe kijkt u tegen de toekomst van de bestrijding van voetbalvandalisme aan en welke rol zal de lokale samenwerking hierin hebben?
10. Dankwoord

### Bijlage III: Uitgevoerde interviews

<b>Oss</b>	<b>Functie</b>	<b>Datum</b>
E. Wagemakers	Bestuursadviseur Veiligheid gemeente Oss	24 juni 2014
Geert-Jan den Brok	Voetbalcoördinator Politie Oost-Brabant	24 juni 2014

<b>Tilburg</b>	<b>Functie</b>	<b>Datum</b>
P. Geurts	Bestuursadviseur Veiligheid gemeente Tilburg	23 juni 2014
P. van Es	Operationeel Chef Voetbal Politie Zeeland- West-Brabant	24 juni 2014

<b>Arnhem</b>	<b>Functie</b>	<b>Datum</b>
L. van der Vliet	Manager wedstrijdorganisatie Vitesse	16 juni 2014
A. Oudendag	Projectleider voetbal en evenementen politie Oost- Nederland	30 juni 2014
A. Stroink	Manager Openbare Orde en Veiligheid gemeente Arnhem	1 juli 2014

<b>Deskundigen</b>	<b>Functie</b>	<b>Datum</b>
M. Meesters	Onderzoeker/adviseur COT Instituut voor Veiligheid- en Crisismanagement	14 juli 2014
S. Barlagen	Onderzoeker/adviseur COT Instituut voor Veiligheid- en Crisismanagement	14 juli 2014

## **Bijlage IV: Casusbeschrijving**

### **Voetbal en Veiligheid in Arnhem**

De Gelderse club Vitesse is een van de oudste voetbalclubs van Nederland en speelt sinds 1990 onafgebroken in de Eredivisie. Met een sportief voortvarende periode en het consistent meedraaien in de subtop tot aan het begin van de 21<sup>ste</sup> eeuw kende de Arnhemse club een spraakmakende periode. Het was ook in deze periode dat het aantal toeschouwers van Vitesse toenam wat alleen maar werd versterkt door de in gebruik name van het GelreDome in 1998. Aan deze voortvarende periode kwam echter een einde toen de club in 2002 in de financiële problemen raakte. Samen met de financiële perikelen verslechterden de sportieve prestaties en zou het tot 2012 duren voordat de club weer mee zou doen met de subtop van de Eredivisie. Uiteindelijk belandde de BVO vanaf 2010 op financieel gebied in rustiger vaarwater na een overname en verbetering van de prestaties van het eerste elftal.

Hoewel de financiële en sportieve prestaties in de periode 2000-2010 verslechterden, is de veiligheidssituatie in Arnhem gaandeweg verbeterd. Het aantal incidenten waarbij supporters van Vitesse betrokken nam bijvoorbeeld af en slaagden de lokale partijen erin om in het seizoen 2010/2011 geen C-wedstrijden te hebben (Auditeam Voetbal en Veiligheid, 2010a, pp. 7-8). De onrustige periode van de club en de frustraties onder de supporters die naar aanleiding van de perikelen ontstonden hebben hiermee geen nadrukkelijk impact op de situatie tijdens de wedstrijden. Een belangrijke factor in de controle die de lokale ketenpartners hebben op het voetbalvandalisme is het effectief gebleken project Hooligans in Beeld op initiatief van de politie Gelderland-Midden in 2002 werd gestart.

### **Voetbal en Veiligheid in Tilburg**

De zesde gemeente van Nederland kent meerdere hoogte- en dieptepunten op het gebied van het betaald voetbal. Willem II, de in 1896 opgerichte voetbalclub uit Tilburg, doet sinds de invoering van het betaald voetbal mee. Eind jaren '90 maakte de club uit Tilburg een bloeiperiode door met als hoogtepunt de tweede plaats in de Eredivisie in het seizoen 1998/1999. Sindsdien is de club echter op sportief en financieel gebied achteruit gegaan en heeft de club in de afgelopen 15 jaar bewogen jaren meegemaakt. In 2010 raakte de club in acute financiële nood na een lange periode op een te grote voet te hebben geleefd. Naar aanleiding hiervan verstrekte de gemeente Tilburg financiële steun om het voortbestaan van de club te veilig te stellen. In 2011 degradeerde de club naar de Eerste Divisie en promoveerde direct weer in 2012 om vervolgens achtereenvolgens weer te degraderen en te promoveren. Naast deze sportieve en financiële ontwikkelingen heeft de veiligheidssituatie in Tilburg ook enkele ontwikkelingen doorgemaakt.

Naar aanleiding van de perikelen waarmee de club uit Tilburg in de afgelopen jaar te maken ad, nam de onenigheid onder de supporters toe. Het is ook in deze periode dat de supporters mondiger en onrustiger zijn geworden (P. van Es, persoonlijke communicatie, 24 juni 2014). De opkomst van een jonge harde kern lijkt hier ook een rol in de spelen. In de afgelopen jaren jaar hebben zich met regelmaat incidenten voorgedaan en heeft Willem II meerdere boetes moeten incasseren voor ongeregelheden waarbij Willem II-supporters bij betrokken waren (Auditteam Voetbal en Veiligheid, 2010, p. 6 & Auditteam Voetbal en Veiligheid, 2014a, pp. 10-11). De veiligheidssituatie is de afgelopen drie jaar wel verbeterd, getuige de afname van de politie-inzet en het aantal incidenten. Ook is het mogelijk om met



de supporters duidelijke afspraken gemaakt over bijvoorbeeld de te houden corteo's en het betreden van het veld na afloop van het kampioenswedstrijd in 2014 mede door de rol die de BVO opkakt in het communicatie en het binden van de supporters (P. van Es, persoonlijke communicatie, 24 juni 2014).

### **Voetbal en Veiligheid in Oss**

De Noord-Brabantse gemeente is gelegen tussen meerdere voetbalgemeenten, zoals Den Bosch, Nijmegen en Eindhoven. Oss lijkt het kleinere broertje tussen de grotere nabij gelegen gemeenten die te maken hebben met grotere supportersscharen, maar desalniettemin heeft Oss met de voetbalclub FC Oss een bewogen verleden. Het begin van de geschiedenis van betaald voetbal in Oss wordt ingeluid met de oprichting van sportvereniging TOP (Tot Ons Plezier) in 1928. De vereniging zou twee naamsveranderingen ondergaan (naar TOP Oss in 1994 en naar FC Oss in 2009) en pas vanaf 1991 definitief betaald voetbal spelen. Sindsdien heeft FC Oss, met uitzondering van het voetbalseizoen 2011/2012, zich staande gehouden in de Eerste Divisie.

Hoewel FC Oss een betaald voetbalorganisatie is met een beperkte supportersschare, vergen de harde kern supporters aandacht en blijvende alertheid van de lokale partijen (Auditteam Voetbal en Veiligheid, 2012, p. 8). De supporters profileren zich met de leus '*klein maar dapper*' en als zodanig hebben zij van zich laten horen gedurende de betaald voetbal jaren van FC Oss. Met regelmaat misdragen de harde kern supporters door de jaren heen hebben zich enkele betreuwenswaardige incidenten plaatsgevonden waarbij "Oss-supporters" betrokken waren (Auditteam Voetbal en Veiligheid, 2014, pp. 10-11). In 2010 deed voorzitter Bert Zwanenberg in een open brief zelfs een oproep aan de '*reischoppers*' om voortaan maar thuis te blijven. De harde kern supporters vragen dan ook om de nodige inspanningen van met name de politie. Bijvoorbeeld tot 2012 had de veiligheidsorganisatie van FC Oss nog in het stadion ondersteuning van de politie nodig (Auditteam Voetbal en Veiligheid, 2014, p. 18). De afgelopen twee jaar is de veiligheidssituatie in Oss nadrukkelijk verbeterd. Los van een demonstratieactie van harde kern supporters richting het bestuur van FC Oss en een jonge aanwas die vechtafspraken maakt, is de rust rond de voetbalclub voor een overgrote deel wedergekeerd (Auditteam Voetbal en Veiligheid, 2014, p. 11).