Analyse Handhaving Openbare orde

Demonstraties, evenementen en voetbal

Een analyse van het Informatie-Analyseteam

Het Informatie-analyseteam (IAT) heeft in opdracht van de Nationale Politie en het Ministerie JenV in de periode juli – oktober 2023 een analyse gedaan van de ontwikkeling van de handhaving van de openbare orde en de maatschappelijke context daarvan. Binnen het handhaven van openbare orde richt deze analyse zich op demonstraties, voetbal en overige evenementen. Deze drie categorieën zijn samengenomen in deze analyse, vanwege de bijbehorende inzet van politiemiddelen en -personeel. Overkoepelend gaat het om het faciliteren, het handhaven van de openbare orde en het voorkomen van wanordelijkheden.

Deze analyse beslaat acht kalenderjaren van 2015 tot en met 2022 om ook buiten de coronaperiode te kunnen kijken naar de ontwikkelingen. We richten ons op de aspecten met een relevantie voor politie-inzet.

Deze infographic bevat de samenvatting van de belangrijkste bevindingen. De voorzijde bevat de algemene bevindingen, de achterzijde zoomt in op de verschillende categorieën.

Datum gepubliceerd: april 2024

Onderzoeksvragen

Welke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan in het **aantal demonstraties, voetbalevenementen en overige evenementen** in Nederland in de periode 2015 t/m 2022?

Welke **operationele capaciteit** zet de politie in om de openbare orde te handhaven bij deze drie gebeurtenissen?

Wat zijn de **trends** in de aard en omvang van incidenten die zich voordoen tijdens of in de nabijheid van demonstraties, voetbalevenementen en overige evenementen?

De belangrijkste conclusies uit deze analyses zijn:

- Het aanbod gebeurtenissen en incidenten is afgenomen, met name door de daling van evenementen, ondanks de stijging van demonstraties
- Aantal geregistreerde uren 'grootschalig optreden' blijft over het algemeen constant.
- Binnen de inzet zien we een daling bij evenementen en een stijging bij demonstraties en voetbal.
- Er zijn wel flinke fluctuaties in zowel de aantallen als de inzet in de coronajaren 2020 en 2021.
- Het merendeel van de demonstraties, evenementen en voetbal-evenementen verloopt zonder incidenten.

Definities en afbakening

De politie is onder artikel 3 van de Politiewet verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde. De politie definieert **openbare orde** als:

"De rust en orde binnen het menselijk samenleven, zoals dit plaatsvindt in openbare ruimten en gelegenheden; het is een taak van de overheid om deze rust en orde te organiseren en te handhaven."

Dit onderzoek richt zich specifiek op demonstraties, voetbalevenementen en overige evenementen waarbij de politie aanwezig was in de periode 2015 tot en met 2022.

Voor deze analyse is gebruik gemaakt van bronnen die verband houden met politie-inzet, zoals politiesystemen en openbare bronnen.

Context en aanleiding

De aanleiding voor de analyse is het mediabeeld dat de laatste jaren het aantal demonstraties toeneemt, de populariteit van evenementen stijgt en dat er meer incidenten tijdens voetbalwedstrijden plaatsvinden.

Demonstreren is een grondrecht en vormt een belangrijk onderdeel van onze samenleving. Demonstraties bieden een platform voor mensen om hun stem te laten horen, stimuleren open discussie en bevorderen de participatie van burgers in het politieke proces. Bovendien creëren ze een gevoel van solidariteit tussen gelijkgestemden en fungeren ze als een uitlaatklep voor mensen om hun frustraties en zorgen te uiten. Ook evenementen en voetbalwedstrijden vormen een belangrijk onderdeel van onze samenleving. Ze bieden entertainment, plezier en ontspanning en zorgen ervoor dat mensen op een aangename manier hun vrije tijd kunnen doorbrengen.

De politie faciliteert demonstraties op basis van aanwijzingen van het bevoegd gezag in afstemming met de organisator. Evenementen en voetbalwedstrijden worden vergund door de gemeente. Hoewel de organisator primair verantwoordelijk is voor de veiligheid tijdens een (voetbal)evenement, speelt de politie ook hier een belangrijke rol bij het handhaven van de openbare orde. Alle drie de categorieën vragen in het kader van de handhaving van de openbare orde om politie-inzet. In de praktijk maakt het voor de politie-inzet niet uit of het gaat om een demonstratie (behalve dat deze *moet* worden gefaciliteerd), evenement of voetbal. Wel kunnen er verdringingseffecten plaatsvinden: de politie wordt steeds meer gedwongen om keuzes te maken over waar de beschikbare capaciteit in te zetten. In deze analyse gaan we in op de impact van demonstraties en (voetbal)evenementen op de politiecapaciteit.

Kanttekeningen

- We zijn **afhankelijk van een registratiewerkelijkheid**. De gepresenteerde aantallen zijn het resultaat van de nauwkeurigheid waarmee de informatie in de geraadpleegde bronnen is vastgelegd. Daarnaast is het mogelijk dat bepaalde gebeurtenissen helemaal niet worden vastgelegd. In een dergelijk geval kan er ook niets over worden opgenomen in de analyse.
- Voor het selecteren van de incidenten (z.o.z., bij *) en verdachten is de voorkeur gegeven aan een zo zuiver mogelijk beeld, boven een zo compleet mogelijk beeld. Daarom is hierbij een **zo streng mogelijke methodiek gehanteerd**, waardoor de aantallen incidenten en verdachten een **absolute ondergrens zijn van de werkelijkheid**. Het verbreden van de selectie zou zorgen voor teveel ruis (incidenten niet gerelateerd aan een gebeurtenis) in de set.

Relevante maatschappelijke ontwikkelingen m.b.t. politie-inzet

Social media en online platforms

Enerzijds zijn dit positieve instrumenten die saamhorigheid effectief kunnen ondersteunen door aandacht te vestigen op evenementen, thema's en individuen die anders veel minder aandacht zouden krijgen. Tegelijkertijd kan dit (op korte termijn) ook meer mensen mobiliseren, en brengt dit andere veiligheidsafwegingen met zich mee.

Verhoogde terreurdreiging

Dit vraagt om extra waakzaamheid: aanscherping van beveiligings-maatregelen en mogelijk extra inzet van de politie, bijvoorbeeld bijbijzondere gebeurtenissen waar grote groepen mensen bijeenkomen.

Covid-19

De politie moest uitzonderlijke maatregelen handhaven.

Groei en professionalisering van de evenementenbranche

De verantwoordelijkheid voor de veiligheid komt steeds meer bij de organisatoren van (voetbal)evenementen te liggen.

Evenementen veruit grootste categorie in ordegrootte

Deze analyse richt zich op de inzet van politie en die is bij alle drie de categorieën afkomstig uit dezelfde bron: de basisteams. De aantallen **demonstraties**, **overige evenementen** (behalve voetbal) en aantal registraties rondom **voetbal** in de onderzoeksperiode zijn als volgt onder te verdelen:

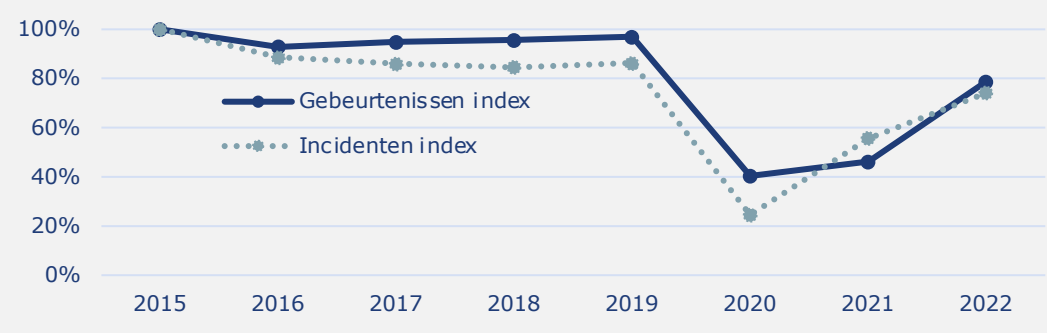
Er zijn flinke fluctuaties in de onderzoeksperiode, en ook zijn *aantallen* demonstraties en evenementen uiteraard niet hetzelfde als *registraties* rondom voetbal, maar het geeft wel inzicht in de ordegrootte. Denk aan jaarlijks zo'n 4.000 demonstraties, zo'n 50.000 overige evenementen per jaar en tot slot aan gemiddeld grofweg zo'n 2.000 voetbalevenementen per jaar. De gebruikte data beslaat de gebeurtenissen waar de politie kennis van heeft (ter kennisgeving gemeld aan politie, politie-inzet, politiebegeleiding). Dit betekent niet dat de politie ook daadwerkelijk heeft moeten ingrijpen.

Aanbod gebeurtenissen en incidenten afgenomen, met name door daling evenementen

Uit de analyse van de data blijkt dat de som van de drie categorieën tezamen in het jaar 2022 een kwart daalde ten opzichte van het eerste geanalyseerde jaar, 2015. Los van de vraag wat het corona-effect daarin is, toont de data dat de daling voor een groot deel wordt veroorzaakt door de afname van het aantal evenementen dat onder politiebegeleiding plaatsvond met 30%.

Bij maar een zeer klein deel van de demonstraties, voetbalevenementen en overige evenementen werden door de politie incidenten geregistreerd (z.o.z voor categorieën). Dit aantal incidenten laat eenzelfde patroon zien als het aantal evenementen zelf: in de jaren 2016 t/m 2019 lagen de aantallen maar net onder het niveau van 2015, in 2020 kelderden de aantallen gebeurtenissen en incidenten en vanaf 2021 namen ze weer toe, tot ongeveer zo'n 80% t.o.v. 2015.

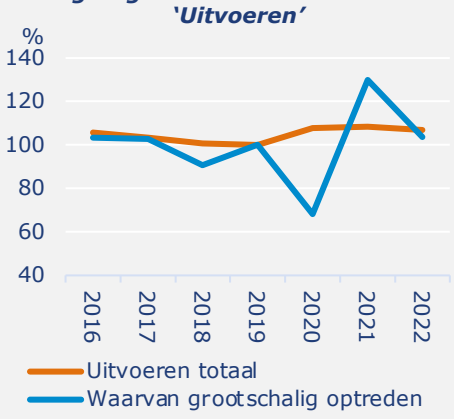
Ontwikkeling van het totaal aantal gebeurtenissen en incidenten bij activiteiten (geïndexeerd: 2015 = 100)



Aantal geregistreerde uren 'grootschalig optreden' piekt in 2021

Voor wat betreft de politie-inzet blijkt uit data-analyse dat het totaal aantal uren aan grootschalig optreden relatief stabiel bleef. Na een daling in 2020 was er een opmerkelijke stijging te zien in 2021 vanwege Covid-19. Hierbinnen zijn wel verschuivingen zichtbaar: meer inzet van de politie op demonstraties en voetbal en daartegenover minder uren aan overige evenementen en algemene ME-inzet t.b.v. het handhaven van de openbare orde. Wel is de ME-inzet sterk gecentraliseerd bij 9.000 politie-medewerkers die niet per se gelijk verdeeld zijn over de eenheden en zijn er hoge pieken te zien in de data. Dit kan een verhoging van de gepercipieerde druk tot gevolg hebben.

Ontwikkeling aantal geregistreerde uren binnen 'Uitvoeren'

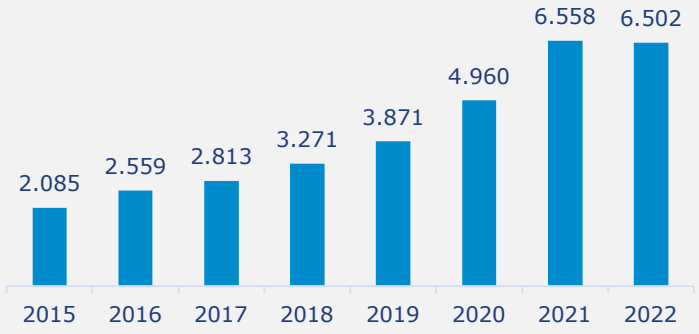


Uren zijn op basis van BVCM, het urenregistratiesysteem van politie. Wat we hierin niet hebben uitgesplitst zijn verschillende taken, zoals de 'praatpolitie' die een rol speelt bij demonstraties.

Demonstraties

Het totaal aantal demonstraties is meer dan verdrievoudigd (3,1 keer) tussen 2015 en 2022. De toename van het aantal demonstraties was het meest uitgesproken tussen 2019 en 2021, gevolgd door een stabilisatie in 2022. De stijging is voornamelijk toe te schrijven aan een toename van het aantal kleine demonstraties. Het aantal incidenten gekoppeld aan demonstraties nam toe (2,7 keer), al is deze stijging relatief kleiner dan de toename van het aantal demonstraties. Ondanks deze stijging verliep het overgrote merendeel van de demonstraties zonder incidenten.

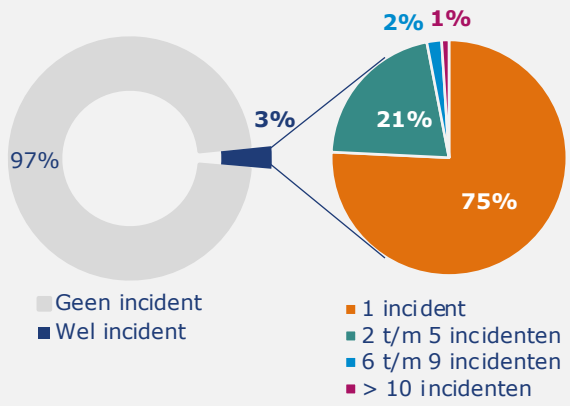
Aantal demonstraties per jaar (gem. 4.000)



97% van de demonstraties verloopt zonder incidenten

Bij tenminste* 3% van de demonstraties zijn incidenten geregistreerd: 1.902 in totaal.

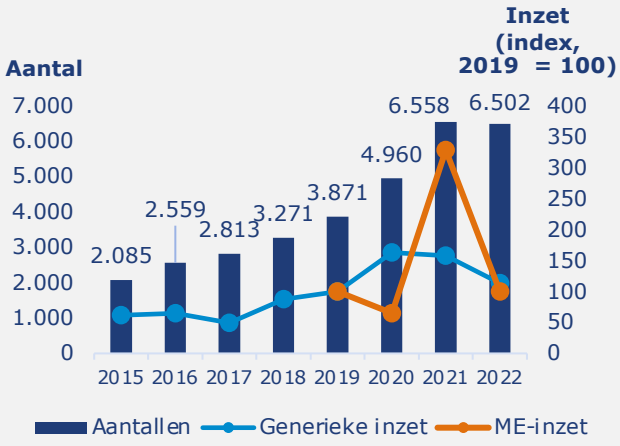
Bij 22% van de demonstraties met incidenten vonden ter plaatse aanhoudingen plaats.



Inzet op demonstraties gestegen, niet evenredig aan groei aantal demonstraties

De grootste inzet van de Mobiele Eenheid vond plaats tijdens de rellen rond de avondklok; de inzet was landelijk verspreid.

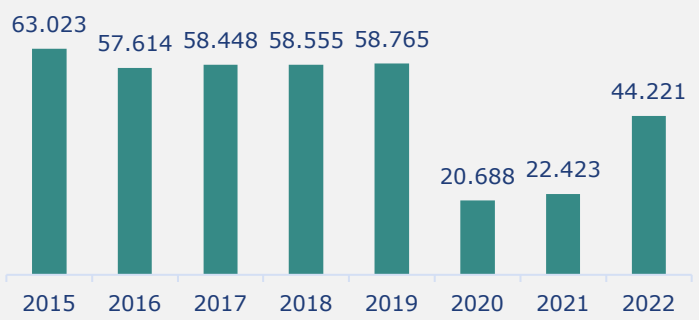
Er is een toename van onaangekondigde demonstraties. Dit maakte de voorbereiding en planning lastiger.



Evenementen

De neerwaartse trend in het aantal evenementen was al ingezet voor 2020 (tijdens de coronaperiode). De pandemie, die plaatsvond in 2020-2021, zorgde voor een extra sterke daling in het aanbod van evenementen en de daaraan gekoppelde incidenten. Hoewel het aantal evenementen en incidenten in 2022 weer enigszins is hersteld, ligt het nog niet op het niveau van de jaren vóór de coronaperiode. Het overgrote merendeel van de evenementen verliep zonder incidenten. De afname van het aantal evenementen heeft bovendien bijgedragen aan een daling van het aantal geregistreerde incidenten.

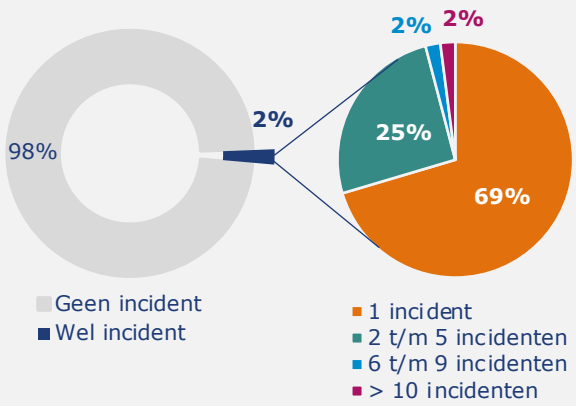
Aantal evenementen per jaar (gem. 50.000)



98% van de evenementen verloopt zonder incidenten

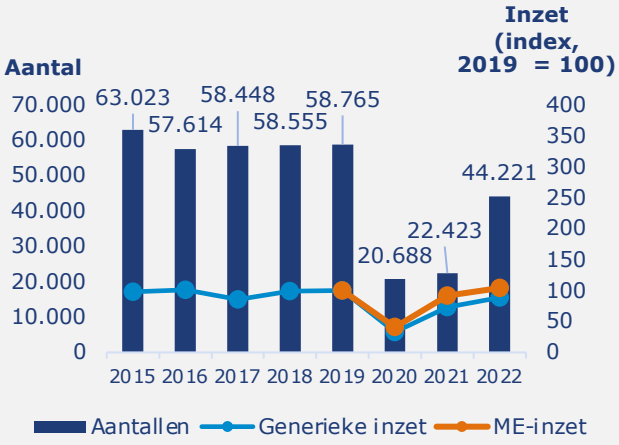
Bij tenminste* 2% van de evenementen zijn incidenten geregistreerd: 12.915 in totaal.

Bij 14% van de evenementen met incidenten vonden ter plaatse aanhoudingen plaats.



Inzet op evenementen in 2022 vrij stabiel over de jaren, m.u.v. coronadip

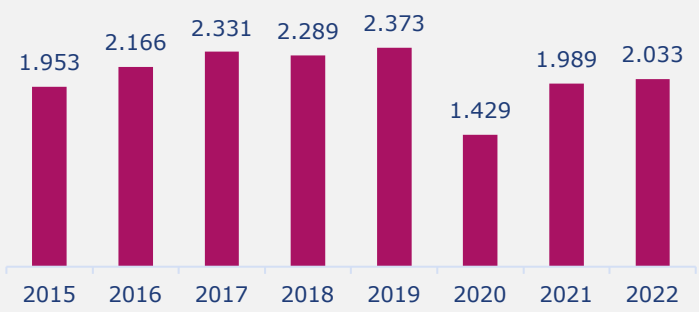
De generieke inzet op evenementen is afgenomen en dit geldt in sterkere mate tijdens de coronajaren, 2020 en 2021. De meeste inzet, zowel algemeen als van de ME, vond plaats tijdens de vieringen van Oud en Nieuw en Koningsdag.



Voetbal-gerelateerde gebeurtenissen

Sinds 2015 is het aantal registraties rondom voetbal vrijwel onveranderd gebleven, terwijl het aantal door de politie behandelde incidenten lineair is afgenomen (met uitzondering van de coronajaren). Bij tenminste 13% van de voetbal-evenementen zijn incidenten geregistreerd. Ondanks de afname van het aantal incidenten bij politie is het aantal wanordelijkheden binnen stadions juist sterk toegenomen vanaf het seizoen 2021/2022. Hierbij gaat het om incidenten die door de KNVB zelf worden afgehandeld, waaronder stadionverboden en tuchtzaken.

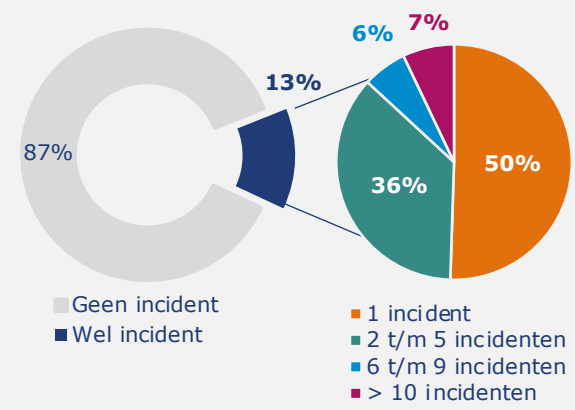
Aantal registraties rondom voetbalevenementen per jaar (gem. 2.000)



87% van de voetbalgerelateerde gebeurtenissen verloopt zonder incidenten

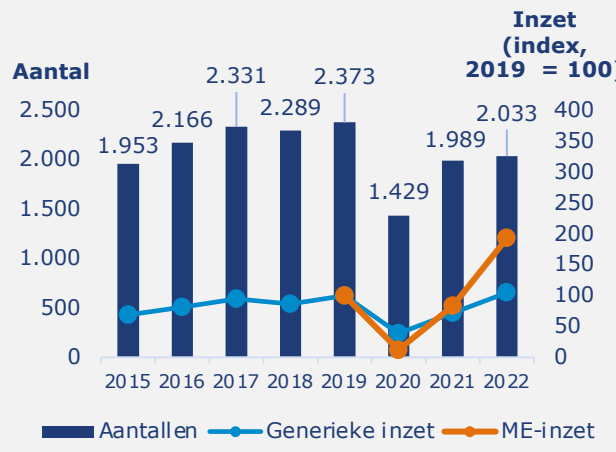
Bij tenminste* 13% van de voetbalevenementen zijn incidenten geregistreerd: 7.383 in totaal.

Bij 28% van de voetbalevenementen met incidenten vonden ter plaatse aanhoudingen plaats.



ME-inzet bij voetbalevenementen in 2022 sterk gestegen

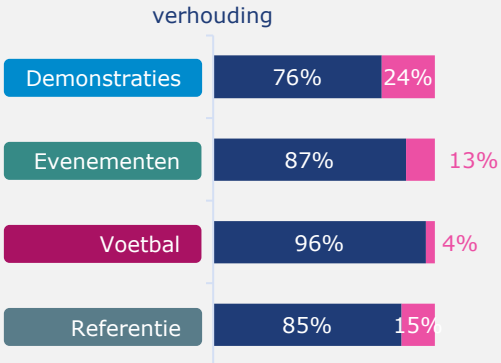
Tijdens de beoordeelde periode was de grootste toename van de inzet van de Mobiele Eenheid zichtbaar tijdens het WK voetbal van 2022. Sowieso is de inzet hoger bij voetbalevenementen met een internationaal karakter.



Verdachten bij misdrijven

In dit onderdeel is alleen gekeken naar verdachten van misdrijven bij incidenten. N.B. dit gaat dus *niet* over overtredingen. Deze groep is vergeleken met de totale groep van alle verdachten van misdrijven (referentiegroep) in de periode 2015 t/m 2022. Dit geeft inzichten en context over misdrijven tijdens demonstraties, voetbal en evenementen. Meerplegers: de groep die vaker verdachte is van misdrijven binnen dezelfde categorie in de periode 2015 t/m 2022.

Man/vrouw verhouding



Bij demonstraties zijn verdachten van misdrijven opvallend vaker vrouw en bij voetbal vaker man vergeleken met de referentiegroep.

Leeftijd

Minderjarig: t/m 17 jaar

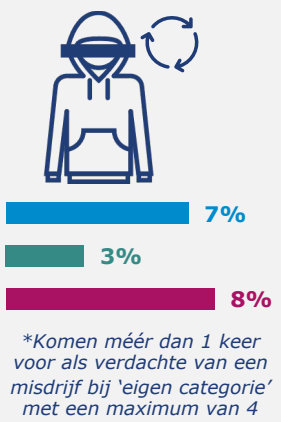
Jongvolwassenen: 18 t/m 30 jaar

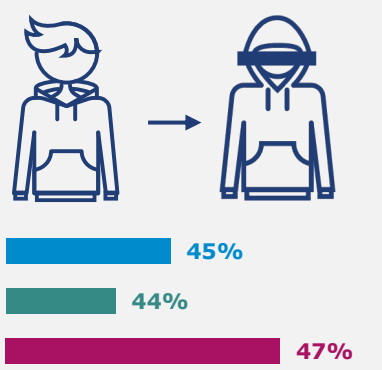
Volwassenen: 31 jaar en ouder

Vergeleken met de referentiegroep zijn de verdachten van misdrijven bij demonstraties relatief gezien minder vaak minderjarig en bij evenementen en voetbal vaker jongvolwassen (18 t/m 30).

Criminele carrière van verdachten van misdrijven

Meerplegers *binnen dezelfde* categorie'*



**Komen méér dan 1 keer voor als verdachte van een misdrijf bij 'eigen categorie' met een maximum van 4*

Is in 2015 t/m 2022 verdachte geweest van andere misdrijven *buiten* het misdrijf tijdens 'hun' categorie