

Het Heizeldrama

Tekortkomingen in de organisatie en voorbereiding van de wedstrijd als oorzaak?

A.F.A. Korsten

In 1985 voltrok zich in het Heizelstadion van Brussel een drama doordat veel toeschouwers de dood vonden. Hoe is dit drama te begrijpen en te verklaren? Daarover gaat deze analyse.

De casus

In het Heizelstadion deden zich eind mei 1985 rellen voor tussen de supporters van de twee voetbalploegen Juventus en Liverpool, die gingen strijden om een van de Europacups. Twee nationaliteiten raakten slaags. De rellen gingen over in *paniek* waarbij veel bezoekers een heenkomen probeerden te zoeken. Uiteindelijk zouden veel bezoekers in het stadion het ongemakkelijke gevoel krijgen zich opgesloten te voelen als in een pakhuis. Ze konden geen kant meer op. Velen werden onder de voet gelopen.

Op 29 mei 1985 ziet de televisiekijker met interesse voor voetbal verbijsterende beelden op de tv van zo'n riskant evenement. In Brussel speelt zich een *massapsychose* zonder weerga af in de verouderde voetbalarena, het Heizelstadion. Maandenlange voorbereidingen om de supporters op te vangen en de strijd om een Europese voetbalcup goed te laten verlopen, blijken op het *kritieke moment* niet voldoende. De voorbereiding was ongetwijfeld nuttig geweest. Minitieus hadden allerlei scenario's tevoren de revue gepasseerd tot dat dagen voor de wedstrijd alles vastlag. Voor verrassingen was geen plaats meer. Wat kon er nog misgaan? Een van de conclusies uit de heranalyse van 't Hart en Pijnenburg (1988) luidt dat er bureaupolitieke strijd rond de Heizel was die zich uitte in gebrekkige coördinatie.

'Onder meer het ontbreken van telefoons, lange verbindinglijnen tussen de verschillende ordediensten, het ontbreken van éénhoofdig gezag en defecte batterijen in portofoons zorgden ervoor dat de boodschap te laat op de juiste plaats kwam. De versterkingen arriveerden slechts twee minuten te laat', aldus 't Hart (1988).

Hij wijst vooral op een gebrekkige organisatie en coördinatie als een van de faalfactoren. Uit een terugblik is gebleken dat er sprake was van conflicten en tegenstellingen tussen gemeentepolitie, rijkswacht en militaire politie. Waar de handen ineengeslagen hadden moeten worden, ontbrak de wil en het vermogen om dit te organiseren. Het ontbrak dus aan coördinatie. Wellicht werden oude 'bureaupolitieke rekeningen vereffend' (Rosenthal, 1985: 19).

Tekortkomingen in de organisatie: een 'normal accident' in Brussel

Onderzoek naar het Heizeldrama toont dat de problemen in het Heizelstadion niet opgelost waren geweest met een andere bouwwijze van het stadion. De ramp was terug te voeren op *tekortkomingen in de organisatie en voorbereiding van de wedstrijd*, zo

tonen Paul 't Hart en Bert Pijnenburg (1988) aan in hun uitvoerige analyse 'Het Heizeldrama'. Een van de onderzoekers:

Een 'groot deel' van de problemen werd veroorzaakt 'door op zichzelf heel kleine, bijna onschuldige misverstanden. Deze hadden deels te maken met ingesleten gewoonten bij allerlei functionarissen - van hoog tot laag' ('t Hart, 1988).

Het Heizeldrama is een 'normal accident', een 'normaal' ongeluk, in termen van Perrow. Zo stelt 't Hart het ook. In de organisatie zaten veel zwakke plekken ingebakken. Zoveel dat élk van die plekken de ramp had kunnen veroorzaken. Ieder van die plekken was onvoldoende om de ramp niet te veroorzaken, om de ramp tegen te houden. De gebreken grepen juist op elkaar in. Een onderzoeker: 'Een voor een vielen de veiligheidsschakels weg, die in theorie een noodlottige confrontatie tussen twee supportersgroepen moesten beletten' ('t Hart, 1988).

Wat waren dan die veiligheidsschakels in de Heizelcasus?

We baseren ons op de analyse van 't Hart (1988), 't Hart en Pijnenburg (1988), Rosenthal (1985), Wagenaar (1989).

- *Schakel 1* - De eerste schakel was dat de supportersgroepen elkaar nergens in het stadion tegen zouden komen. Er waren daarom neutrale zones geschapen: van bepaalde vakken waren alleen kaarten in België verkocht. Maar zo ging het niet. De Belgische voetbalbond hield de bestemming van de kaarten niet in de hand. Veel kaarten gingen naar toeroperators. Die werden aan voorwaarden gebonden? Die werden aan ... weinig beperkende voorwaarden gebonden. Zwarthandelaren van Italiaanse komaf sloegen bovendien op grote schaal hun slag. En er was amper rekening gehouden met de grote schare in België woonachtige Italianen. Daardoor werd de scheiding van supporters in vakken, in het stadion, niet voltooid.

De voetbalbond verzuimde om instanties hiervan op de hoogte te stellen. Pas op de avond dat de wedstrijd plaatsvond bleek die instanties dat zich in het als neutraal bedoelde cruciale vak Z veel Italiaanse supporters bevonden, die zich nu direct naast de Liverpool-aanhangers bevonden! Vak Z was geen neutraal vak meer.

- *Schakel 2* - Dronkenschap van supporters zou niet getolereerd worden. Het was een gevaar en daarom werd in het stadion geen alcohol vrkocht. Genoeg gedaan, zo? De verkoop van alcohol in de omgeving van het stadion had beperkt moeten worden, maar was feitelijk niet beperkt of verboden. De burgemeester van Brussel wilde dat niet. Omdat de wdstrijd 's avonds plaatsvond, waren veel supporters al dronken en kwamen ze al dronken het stadion binnen. Tegen dronken supporters werd niet streng opgetreden.

- *Schakel 3* - Supporters werden bij binnenkomst in het stadion gefouilleerd om te voorkomen dat ze elkaar te lijf zouden gaan? Er was te weinig prsoneel voor een grondige fouillering. In de praktijk kwam van het fouilleren dan ook weinig terecht. De drukte bij de toegangsdeuren was ook groot en de controleurs werden zo

overrompeld. Opnieuw ging er iets niet, zoals het gemoeten had. Opnieuw kwam er een fout aan het totaal bij. De opeenhoping van fouten ging door. Werd wat was afgenomen na fouillering ook opgeborgen? Er waren geen ... containers om afgenomen bewapening in beslag te nemen. Het in beslag genomen materiaal kon achter de rug van de controleurs weer worden gepakt. De supporters 'zonder bewapening' konden nog meer materiaal bemachtigen omdat het stadion verouderd was. Het beton op de staantribunes liet los en kon zo gebruikt worden voor gevechten. Deze veiligheidsklep werkte dus niet.

- *Schakel 4* - De scheiding van supporters door hekwerken in het stadion en door een kordon van ordehandhavers werkte niet. Het kordon ontbrak en de hekken waren zo licht dat ze niet als barrière dienden. Weer viel een veiligheidselement weg.

- *Schakel 5* - Er ontstond een confrontatie tussen Engelse supporters en Italianen. De Italianen waren geen harde hooligans maar 'huisvaders' die weinig trek in strijd hadden en een heenkomen zochten. Er waren echter te weinig toegangsdeuren open. De hekken naar de grasmat mochten niet open. Ze werden ... verdedigd door ordehandhavers die de strikte opdracht hadden om een invasie van het veld te houden. Zo werd de mensenmassa op elkaar gedreven.

- *Schakel 6* - Had het nog goed kunnen komen? In de op een strakke hiërarchie ingestelde Rijkswacht durfden lager geplaatste functionarissen geen eigen initiatief te tonen en zo af te wijken van orders. Ze weken niet af, ook niet ton de orders inhoudsloos geworden waren. De structuur van de rijkswacht was te rigide in de situatie ter plaatse. Ook deze veiligheidsklep ging niet open.

- *Schakel 7* - Kon de ongeregeldheden dan niet ingedamd worden, zodat in het stadion op de vlucht slaan niet nodig was? Er was al lang voorzien dat het misging in de vakken XYZ. Snelle versterkingen om de ongeregeldheden in te dammen kwamen er niet omdat ... degenen die de noodzaak inzagen niet de beslissingsbevoegdheid hadden om de versterkingen van de Rijkswacht op te roepen. Degenen die dat moesten doen, deden dat te laat. De verbindinglijnen tussen de verschillende ordediensten waren niet goed. Het ontbrak aan eenhoofdig leiderschap.

Figuur: Oorzakenanalyse Heizeldrama

El-factoren	stelsel onder druk		bijkomende El-factoren	voortdurende druk op het systeem	
<ul style="list-style-type: none"> • Italiaanse ploeg speelt in finale • Veel Italianen wonen in België en kunnen kaartjes kopen • Controle op bestemming van/via de voorinschrijving verkochte kaarten ontbreekt • Organisatie publieke kaartverkoop vakken M en Z ontoereikend 	<ul style="list-style-type: none"> > • Veel kaarten in vak Z door Italianen gekocht; vak Z niet langer neutrale zone >> • Engelse en Italiaanse toeschouwers naast elkaar 		<ul style="list-style-type: none"> • Diagonale verdeling van stadionterrein door politie en rijkswacht • Gescheiden commandostructuren politie en rijkswacht • Minimale (liaison-) communicatiearrangement tussen politie en rijkswacht 		
<ul style="list-style-type: none"> • Hekwerken tussen X-Y blok en vak Z onvoldoende voor scheiding van supporters • Rijkswacht-instructies anticiperen niet op problemen betr. supportsscheidings in X, Y, Z-zone • Onduidelijke afspraken over aantal rijkswachters in gang tussen X-Y blok en Z-vak • Rijkswacht-instructies anticiperen niet op ongeregelde heden binnen stadion voor de wedstrijd 	<ul style="list-style-type: none"> >> • De reglementen alom voorzien supportersscheiding kan wanneer het erop aankomt niet afgedwongen worden >> • Het uitvoerend rijkswachtpersoneel ter plaatse: te klein in aantal, niet genoeg uitrusting en onvoldoende instructies 	<ul style="list-style-type: none"> >> • Er ontstaat een latend explosieve situatie in zone X, Y en Z (een trigger tot confrontatie is aanwezig) >> • Ongeregelde heden beginnen en nemen een vorm aan van een aanval op vak Z door de Engelsen uit vak X-Y 	<ul style="list-style-type: none"> • Gebrekkige interne en externe communicatiemogelijkheden van rijkswacht-detachement ter plaatse • sterk hiërarchische en strikte bevels- en actiemodaliteiten rijkswacht • Algemeen bevelvoerend commandant rijkswacht niet ter plaatse • Operationele orders rijkswacht bevatten onduidelijkheden en ruimte voor verschillende interpretaties 	<ul style="list-style-type: none"> >> • Waarschuwende berichten van politie van Brussel komen niet door bij rijkswacht 	<ul style="list-style-type: none"> >> • Te late oproep versterkingen rijkswacht >> • Voortdurende noodsituatie in vak Z

<ul style="list-style-type: none"> • Het merendeel van Ital. en Engelsen komt al in ochtend en voor-middag in Brussel aan • Geen alcoholverbod omgeving stadion • Politie Brussel tolerant tegenover dronkenschap • Gebrekkige fouillering publiek • Bewaking aan buitenzijde hekwerk (transitzone) onvoldoende • In beslag genomen voorwerpen liggen onbewaakt 	>>	<ul style="list-style-type: none"> • Excessief alcoholgebruik > onder vele Engelsen in vak Z >> • Ruime beschikbaarheid van slag-, en steekwapens en andere projectielen 			<ul style="list-style-type: none"> • Mond. toelichting op schr. orders leidt tot vertekeningen bij commandant Alpha-eskadron • Pelotonscommandant en sectie-oversten rijkswacht zijn onbekend met situatie ter plaatse en met leidinggevende functionarissen andere instanties • Simultane afwezigheid commandant Alpha-eskadron en zijn adjunct in kritieke fase 	>>	<ul style="list-style-type: none"> • Onvoldoende manschappen >> zowel in scheidingsgang tussen X-Y blok en Z-vak als elders in rijkswachtzone van stadion • Aarzelend optreden en misverstanden omtrent aanpak in X, Y, Z-zone • Trage alarmering algemeen bevelvoerend commandant 	>>	<ul style="list-style-type: none"> • Instorting muur vak Z
bron: Rosenthal, 1990: 99									

Wat ging er nog meer mis in de Heizel? Een aantal lessen.

'It can not happen here'.

Bij de voorbereiding op een wedstrijd zijn allerlei alternatieven de revue gepasseerd, maar ongetwijfeld is met bepaalde calamiteiten geen rekening gehouden. Men sust zichzelf in slaap. 'Ons overkomt dat niet, want ...'. Onderschatting en overoptimisme liggen op de loer. Achteraf zijn ze ook in Brussel in de Heizel-casus onderkend.

De voorlopers van de Heizelramp

De oorzaken voor de Heizeltragedie liggen niet bij enkelingen maar bij de manier waarop het geheel aan instanties heeft gefunctioneerd, meent de Leidse deskundige Wagenaar (1989), die een boek schreef over de oorzaak van onmogelijke ongelukken. 't Hart en Pijnenburg (1988) bestrijden dat niet. Zij wijten in hun degelijke analyse 'Het Heizeldrama' de gebrekkige besluitvorming aan omstandigheden die al vóór de dag van het drama bestonden, waarbij de verhoudingen tussen betrokken organisaties ook een rol speelt. Dat betekent dat er *een kiem* ligt voor het drama plaatsvond. Dat is heel belangrijk om te onderkennen. Er zijn vaak voorlopers van een ongeluk of crisis, zo ook bij het Heizeldrama. die zorgden er voor dat de veiligheidspallen, de zeven schakels, niet wecten.

Enkele meer concrete indicaties van antecedente aard zijn er ook. Het zijn uitingen die meer aan de oppervlakte liggen dan de fundamentele voorgeschiedenis waarop we zezen.

a In geval van een voetbaldrama als rond en in het Heizelstadion is de *verouderde bouwconstructie* aangewezen. Het stadion was niet op zijn taak berekend, waardoor het kon gebeuren dat toeschouwers werden doodgedrukt op staantribunes (Wagenaar, 1989).

Een gebrekkige constructie werd ook naar aanleiding van de Challenger-ramp en de ramp met de kerncentrale in Harrisburg en Tsjernobyl geconstateerd. De kwaliteit van het stadion was niet de oorzaak van de rellen en evenmin de aanleiding maar had wel invloed op het procesverloop.

b De procedures voor het volgen van de wedstrijd waren gebrekkig. 'Liverpool' had te weinig kaartjes gekregen, zodat een groot aantal supporters geen kaartje had. Handelaars in zwarte kaartjes probeerden bij de ingang van het stadion hun waar te slijten. Met succes. Daardoor stroomde de bufferzone, waar eigenlijk neutrale toeschouwers de wedstrijd hadden moeten volgen, vol met aanhangers van Juventus, die zich daardoor naast de Engelse supporters bevonden. Elkaar bekogelen met projectielen was eenvoudig.

De keten van gevolgen rond de Heizel.

Een klein ongeluk heeft grote gevolgen, aldus Perrow (1984) in 'Normal accidents' over fouten in technische systemen, zoals een kerncentrale. Zo ook bij het Heizeldrama. Wie een heranalyse maakt van de gebeurtenissen rond en in het Heizelstadion moet de keten van gebeurtenissen reconstrueren, zoals Paul 't Hart en Bert Pijnenburg ook deden. Dan blijkt een *tuimeleffect* van opeenvolgende gevolgen. Er moest bij een ramp als in het Heizelstadion heel veel in korte tijd gebeuren. Omdat de organisatie tevoren al niet deugde en er sprake was van *tegenwerking* op de dramatische dag zelf ging veel tijd verloren. Maar dat niet alleen. Het proces in en rondom het stadion werd onbeheersbaar. Het is ingewikkeld en er is sprake van chaos.

Te weinig parate politie-eenheden bij de Heizel.

Er waren veel te weinig parate politie-eenheden, volgens sommige analisten. Er werd zo gezondigd tegen *de ijzeren wet van politie-tegen-vandalen*, meende Rosenthal (1985). De remedie was volgens hem geweest: beter teveel dan te weinig politiemensen. Bij het begin van de gevechten waren er slechts tweehonderd politiemensen in het stadion. Ze waren onvoldoende toegerust. Verbindingsmiddelen ontbraken. Alsof men een korfbalkampioenschap moest begeleiden. 'Het kon niet erger', stelt Rosenthal (1985: 19). 't Hart (1988) erkent dit punt wel maar legt minder de nadruk op aantallen manschappen. 'Aantallen manschappen waren niet zozeer het probleem', zegt hij. Hij benadrukt de vele schakels, de veiligheidspallen die geen van alle werkten.

Bureaupolitieke strijd rond de Heizel: gebrekkige coördinatie.

We komen nu bij bureaupolitiek.

'Onder meer het ontbreken van telefoons, lange verbindinglijnen tussen de verschillende ordediensten, het ontbreken van éénhoofdig gezag en defecte batterijen in portofoons zorgden ervoor dat de boodschap te laat op de juiste plaats kwam. De

versterkingen arriveerden slechts twee minuten te laat', aldus 't Hart (1988). Hij wijst vooral op een gebrekkige organisatie en coördinatie als een van de faalfactoren.

Uit een terugblik is gebleken dat er sprake was van conflicten en tegenstellingen tussen gemeentepolitie, rijkswacht en militaire politie. Waar de handen ineengeslagen hadden moeten worden, ontbrak de wil en het vermogen om dit te organiseren. Het ontbrak dus aan coördinatie. Wellicht werden oude 'bureaupolitieke rekeningen vereffend' (Rosenthal, 1985: 19).

Gebrek aan communicatie

Een vaak voorkomende faalwijze is een gebrek aan communicatie. Deze factor was ook bij de Heizelramp aan de orde. Defecte batterijen in portofoons zorgden er voor dat de boodschap te laat op de juiste plaats kwam, enz. ('t Hart, 1988). Daardoor had de politie lange tijd geen inzicht in de ramp.

Dit verschijnsel is niet uniek voor deze casus. De Challenger-ramp liet zien dat notities over gebrekkige O-ringen niet waren gelezen (Wagenaar, 1989).

Procedurefouten en een tekortschietend rampenplan: Heizelcasus.

Bij het op gang komen van de reddingswerkzaamheden in Brussel werden procedurefouten gemaakt (Wagenaar, 1989). De speciale helicopterteams voor het vervoer van gewonden vlogen tussen 8 en 12 uur 's avonds doelloos rond zonder een medisch team naar de plaats van het ongeval te brengen en zonder ook maar één gewonde af te voeren. Een coördinerende instantie die het reddingswerk coördineerde ontbrak. Bij een voetbal drama in Sheffield 'ontbrak zelfs de eenvoudigste reanimatie-apparatuur' (Wagenaar, 1989). Beademingstoestellen bleken voorzien van lege zuurstofflessen.

Uit de Heizel-casus blijkt dat het niet mogelijk was om in korte tijd, zo'n tien tot vijftien minuten, een groot aantal organisaties en instellingen tot actie te bewegen. Het rampenplan van de agglomeratie-Brussel voorzag niet in actie in die korte tijd. De schakeling in de hulpketen vertoonde zwakke plekken. De Brusselse ziekenhuizen bleken niet voorbereid op grootscheepse calamiteiten, een euvel dat zich in de jaren tachtig vaker bij ziekenhuizen voordoet (Rosenthal, 1985).

Het syndroom van de afwezige gezagsdrager.

Een van de verantwoordelijke ministers bleef tot tien uur 's avonds thuis zitten. Rosenthal (1985: 19) spreekt in dit verband van een syndroom.

Dit verschijnsel doet zich vaker voor bij rampen of rellen. Burgemeester Ouwerkerk werd op de hoogte gesteld van rellen in de Oosterparkwijk maar ging niet ter plaatse kijken. Hij begaf zich ook niet naar een politiepost maar ging ... naar bed. Dat leverde hem het imago van de 'snurkende' burgemeester. Van dat beeld kwam hij niet meer af. Het beeld droeg krachtig bij aan de opzegging van het vertrouwen in hem door de gemeenteraad.

Bevat de Heizelcasus lessen voor hoe het anders kan?

Buiten het systeem van voetbalontmoetingen kon in dit geval niet. Zou een finale twee wedstrijden omvatten dan kan men het bezoek van een supportersgroep bij de tegenpartij verbieden. Daarover beslist echter de internationale voetbalbond. Over het tijdstip waarop de wedstrijd aanving anders beslissen? De commercie bepaalt wanneer de wedstrijd aanvangt in verband met tv-rechten, wordt wel gesteld. Een beter stadion, met zittribunes, een gracht rondom het veld, enz.? Dat is ook een complex van suggesties. Een persoonsgebonden clubcard?

Vanuit crisistheorie gezien, is het gewenst 'orde en veiligheid' een veel grotere prioriteit te geven dan in Brussel in en rondom de Heizel het geval was.

Voetbalvandalisme is een politiek-bestuurlijk item van importantie geworden en bestuurders dienen daar dan ook naar te handelen door er een prioriteit van te maken: veel in de voorbereiding investeren, zelf als bestuurder intensief meedenken in de voorbereiding, financiële middelen beschikbaar te krijgen, enz.. Opvallend is dat bestuurders en andere autoriteiten in de jaren tachtig weinig behoefte hebben om te leren van vorige rampcasus ('t Hart, 1988).

Als de oorzaak gezocht moet worden in het systeem, zoals in lijn met de theorie van Perrow gebeurt door 't Hart en Pijnenburg (1988), dan is een ramp in een stadion met grote waarschijnlijkheid niet te voorkomen door te volstaan met technische verbeteringen in stadions, betere controle van supporters, opbergen van supporters in gescheiden vakken (Rosenthal, 1990: 99).

Literatuur over het Heizeldrama en andere voetbaldrama's

Algemeen:

- Rosenthal, U., Slordig management, in: Hart, P. 't, en U. Rosenthal (red.), Kritieke momenten, Gouda Quint, Arnhem, 1990, pp. 93-106.
- Cachet, A. en E.R. Muller, Beslissen over voetbalvandalisme: een permanent probleem, Gouda Quint, Arnhem, 1991.

Heizeldrama:

- Hart, P. 't, en B. Pijnenburg, Het Heizeldrama - Rampzalig organiseren en kritieke beslissingen, Samsom, Alphen, 1988.
- Hart, P. 't, Voetbalrampen gevolg van reeks misverstanden, in: De Volkskrant, 26 maart 1988.
- Rosenthal, U., Brussel, 29 mei 1985, in: BB, 7 juni 1985, p. 19.
- Wagenaar, W., Schuldig, verantwoordelijk, in: NRC, 6 mei 1989.

Hillsborough:

- Richardson, W., Identifying the cultural causes of disasters: an analysis of the Hillsborough Football Stadium disaster, in: Journal of Contingencies and Crisismanagement, 1993, nr. 1, pp. 27-35.
- Jacobs, H.D. & P. 't Hart, Disaster at Hillsborough Stadium, paper, Symposium on Crisis Management, flood Hazard Research Center, Middlesex Polytechnic, oktober 1989.

