

Outsourcing van politietaken bij evenementen

Cahiers Politiestudies
Jaargang 2015-3, nr. 36
p. 149-175
© Maklu-Uitgevers
ISBN 978-90-466-0723-7



Henk Ferwerda & Luuk Wondergem¹

In deze bijdrage wordt verkend wat de mogelijkheden zijn voor outsourcing van de politie-inzet bij evenementen. Er wordt een beschouwing gegeven op evenementen en de voorbereiding daarop aan de hand van drie voorbeelden. Deze zijn gekozen vanuit een typologische indeling en betreffen een muziekfestival, koningsdag en een wedstrijd van een eredivisievoetbalclub. Ook wordt de situatie van een evenement in crisis beschreven door de rol en de taken van de politie onder de loep te nemen. Aan de hand hiervan stellen we ons de vraag: Wat is het outsourcing-potentieel voor de politie bij evenementen?

1. Inleiding

Deze bijdrage gaat in op de mogelijkheden die er zijn om politie-inzet en politietaken bij evenementen te outsourcen. Ingegaan wordt op wat evenementen nu eigenlijk zijn en hoe evenementen worden voorbereid. Wat bepaalt nu eigenlijk de inzet en taken van publieke en private partijen? Aan de hand van drie voorbeelden van evenementen wordt ingegaan op de vraag hoe rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden onderling zijn verdeeld. Om een en ander nog scherper te maken wordt ook een uitstapje gemaakt naar een situatie waar sprake is van een evenement in crisis. Aan de hand van de casuïstiek wordt de vraag gesteld wat anno 2015 het outsourcing-potentieel voor de politie is met betrekking tot evenementen?

Intermezzo – outsourcing

In deze bijdrage zijn we uitgegaan van het conceptuele begrip van outsourcing als zijnde de overdracht van bedrijfsprocessen aan een externe dienstverlener, met het oogmerk op een waardetoevoegende (middel)lange termijnrelatie. In deze optiek valt bijvoorbeeld het vorderen van middelen of diensten zoals genoemd onder artikel 446 van het wetboek van strafrecht niet onder outsourcing. Dit geldt eveneens voor de incidentele of eenmalige inhuur.

¹ Henk Ferwerda is criminoloog, politieonderzoeker en directeur van Bureau Beke in Arnhem. Luuk Wondergem is werkzaam als operationeel specialist bij het Bureau conflict- en crisisbeheersing van de politie-eenheid Rotterdam.

2. Evenementen; de voorbereiding

Wat zijn evenementen en hoe gaan we ermee om? De politie is in onze democratische rechtsstaat (de krijgsmacht even buiten beschouwing latend) een bijzonder instituut. Volgens artikel 3 van de politiewet 2012 is het de taak van de politie om in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag de openbare orde en de rechtsorde te handhaven en hulp te verlenen aan hen die dat behoeven. Daarbij heeft de politie een geweldsmonopolie dat in diezelfde wet is vastgelegd in artikel 7².

De vraag eenduidig beantwoorden wat precies een evenement is valt nog niet mee. Deze vraag kan vanuit verschillende perspectieven worden benaderd (Schaap, Rosenthal & van Duin, 2009). Veelal wordt de definiëring aangehouden zoals deze in de model Algemene Plaatselijke Verordening (model APV) van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten wordt gebruikt. Daarbij wordt volgens artikel 2:24 onder een evenement begrepen: *'elke voor publiek toegankelijke verrichting van vermaak'*, met vervolgens een opsomming van enkele uitzonderingen zoals bioscoopvoorstellingen, markten et cetera.

Vanuit eigen ervaring in de politieregio Rotterdam en vanuit de samenwerking met de veiligheidsregio en verschillende gemeenten kan gesteld worden dat de model-APV definitie bij alle netwerkpartners als dusdanig bekend is en ook gebruikt wordt. Naast de definitie van een evenement staat in de model-APV van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten in het daaropvolgende artikel 2:25 de vergunningplicht vermeld: *'Het is verboden zonder of in afwijking van een vergunning van de burgemeester een evenement te organiseren.'* In hetzelfde artikel staat ook de vereiste informatie die de aanvraag van de vergunning moet bevatten. Dit betreft zaken als informatie over het programma, de inrichting van het evenemententerrein, maar ook een veiligheidsplan met een beschrijving van de inzet van beveiligers valt daar onder. Ter illustratie gaan we nu verder in op de Rotterdamse situatie ten aanzien van het proces van evenementenvoorbereiding.

In de Nota Evenementenvergunning (Directie Veiligheid, Gemeente Rotterdam, 2013) is het vervolg van het vergunningverleningsproces te volgen. De aanvrager/organisator vult een risicoscanformulier in bij de aanvraag. Dit wordt door medewerkers van de gemeente beoordeeld. De risicoscan wordt gedaan op basis van:

- een publieksprofiel: wat is de doelgroep voor het evenement?
- een ruimtelijk profiel: wat zijn de karakteristieken van de evenementlocatie?
- een activiteitenprofiel: wat is de aard van het evenement?

Aan de hand van de risicoscan wordt besloten langs welke route het evenement verder wordt afgehandeld. In het eenvoudigste geval betreft het een zeer kleinschalig, meldingsplichtig evenement waarbij er alleen een kennisgeving hoeft te worden gedaan en geen vergunning hoeft te worden aangevraagd. Denk aan een straatbarbeque. Verder zijn er categorie A, B en C evenementen, olopend qua risicoprofiel. Bij een categorie C evenement moet men denken aan een hoogrisico evenement waarbij er sprake is

² Artikel 7, lid 1 van de Politiewet 2012: De ambtenaar van politie die is aangesteld voor de uitvoering van de politietaak, is bevoegd in de rechtmatige uitoefening van zijn bediening geweld of vrijheidsbeperkende middelen te gebruiken, wanneer het daarmee beoogde doel dit, mede gelet op de aan het gebruik hiervan verbonden gevaren, rechtvaardigt en dat doel niet op een andere wijze kan worden bereikt. Aan het gebruik van geweld gaat zo mogelijk een waarschuwing vooraf.

van een grote impact op de stad en/of grote regionale gevolgen voor het verkeer. Vanuit het Rotterdamse perspectief gaat het dan bijvoorbeeld om de Rotterdam marathon of het Rotterdamse zomercarnaval. Bij een categorie A evenement valt te denken aan een braderie of een muziekoptreden. Dit zijn laag-risico evenementen met een beperkte impact op het verkeer en de omgeving.

De gemeente stuurt bij een A evenement een adviesaanvraag naar de verschillende diensten, en besluit uiteindelijk over de vergunningverlening. Dienstenoverleggen vinden hier niet plaats. Voor wat betreft de B en C evenementen zal de vergunningverlener altijd een advies aanvragen bij de hulpdiensten en zorgen voor zogenaamde dienstenoverleggen waar het evenement wordt besproken tussen organisator, gemeente en hulpdiensten. Uitgangspunt bij de organisatie van het evenement is, dat de organisator zelf verantwoordelijk is voor de veiligheid van het evenement. Hierbij is zijn verantwoordelijkheid niet alleen beperkt tot het evenemententerrein zelf. Immers, als zijn evenement leidt tot grote verkeersproblemen, mag er verwacht worden dat een organisator maatregelen treft. Bijvoorbeeld door te voorzien in een shuttleservice naar verder gelegen parkeerterreinen of het inzetten van gecertificeerde verkeersregelaars. Kortom, de organisator moet in de basis in staat zijn om de veiligheid en de openbare orde op (en om) het evenemententerrein te waarborgen. Hij is immers verantwoordelijk voor het welzijn van het publiek en zijn eigen medewerkers. De organisator zal in een veiligheidsplan dan ook een duidelijke uitwerking geven van zijn eigen crisisorganisatie en blijk geven van scenario's waar hij op kan anticiperen. Bij een hypothetisch dancefeest met 10.000 bezoekers zullen er bijvoorbeeld zaken uitgewerkt staan zoals brand, paniek in de menigte, medische urgenties, extreme weersomstandigheden en ontruimings- en evacuatieplannen. Ook zal er een verantwoording gegeven worden van de aantallen beveiligers en de door deze beveiligers te verrichten werkzaamheden.

Op basis van de risicoclassificering, de dienstenoverleggen en de aangeleverde informatie zal de politie zich een beeld vormen van het evenement. Op basis van dit beeld zal er een aantal belangrijke keuzes worden gemaakt. Er wordt begonnen met het maken van een (politiële) risicoanalyse. Bij zeer grote of risicovolle evenementen gebeurt dit ook wel multidisciplinair. In de overige gevallen gebeurt dit monodisciplinair maar worden de risicoanalyses voor de vergunningverlening bij elkaar gevoegd. Daaruit worden een aantal kenmerkende gebeurtenissen gedestilleerd, die nader uitgewerkt worden in scenario's. Aan de hand van de scenario's worden keuzes gemaakt omtrent de gekozen bevelsstructuur en de gewenste politie-inzet. Ook wordt de gemeente geadviseerd over de te stellen vergunningvoorwaarden. De gemeente besluit op basis van het voorgaande over het al dan niet vergunnen van het evenement.

De hoofdtaak voor de politie in de voorbereiding op het evenement is dus het adviseren van het bevoegd gezag. De activiteiten hierbij bestaan in het bijzonder uit het bijwonen van de dienstenoverleggen en het kunnen begrijpen en doorzien van plannen en draai-boeken van evenementenorganisatoren. Aan de hand hiervan moet de politiemedewerker in staat zijn om het bevoegd gezag te kunnen adviseren op de vergunningvoorwaarden. Ten slotte is het de taak van de betrokken medewerker om de politieke voorbereiding te organiseren. Met andere woorden; wat moet de politie inzetten, wanneer, en in welke aantallen. Hiervoor is een gedegen kennis van de eigen organisatie en van evenementen vereist. Ook is het noodzaak om beschikbare informatie goed te kunnen duiden,

om tijdig eventueel opkomende risico's te kunnen onderkennen die bijsturing in de voorbereiding vereisen.

3. Evenementen: de uitvoering

In deze paragraaf gaan we eerst in op de vraag hoe evenementen op basis van de literatuur zijn in te delen of te typeren. Daarna presenteren we drie voorbeelden van evenementen waarbij we stilstaan bij de vraag hoe de rollen en taken tussen politie en evenementenorganisator zijn geregeld, hoe die taken in de loop der jaren eventueel zijn veranderd en welke taken en verantwoordelijkheden er voor de politie liggen. Door de verschillende typen evenementen te beschouwen, kunnen we bezien of er daardoor ook verschillende taken en verantwoordelijkheden zijn gekoppeld aan de politie-inzet.

3.1. Typen evenementen

Een regelmatig gebruikte indeling van evenementen is de indeling die uitgaat van het openbare orde en veiligheidsperspectief (Schaap, 2009; Van der Wal & Kop, 2014). Evenementen zijn dan grofweg in te delen in de volgende drie categorieën die elkaar overigens niet uitsluiten. Het betreft (1) terugkerende evenementen, (2) incidentele of eenmalige evenementen en (3) spontane evenementen. We lichten deze drie typen nu nader toe.

Veel evenementen zijn *terugkerend*. Het gaat dan bijvoorbeeld om het jaarlijkse carnaval, sportevenementen zoals betaald voetbalwedstrijden in Eredivisie en Jupiler League, maar ook om grote – soms meerdaagse – festivals en danceparty's zoals Pinkpop, de Zwarte Cross, Qlimax en Awakenings. Kenmerkend voor terugkerende evenementen is dat er door de partijen die bij het evenement of de organisatie ervan betrokken zijn vaak veel ervaring en routine is. Er is regelmatig sprake van vaste partners aan de kant van de evenementenorganisatie en beveiliging en ook vertegenwoordigers van de gemeente, brandweer, politie kunnen veelal bogen op kennis uit voorbije jaren. Voordeel van terugkerende evenementen is dat men – op basis van het verleden – meestal goed in staat is om gezamenlijk een inschatting van het veiligheidsrisico te maken. Routine houdt ook een risico in zich en dat is dat er te gemakkelijk van bestaande draaiboeken en risicoanalyses wordt uitgegaan (Muller et al., 2010; 2011; Adang et al., 2014).

De *incidentele of eenmalige* evenementen komen zoals de naam al zegt minder vaak voor of zijn soms zelfs helemaal nieuw. Het evenement met de Monstertruck in Haaksbergen in september 2014 – waar door het inrijden van de truck op het publiek meerdere doden en gewonden vielen – illustreert de onzekerheden bij dit type evenement. Is de locatie geschikt, wie en hoeveel mensen komen erop af en wat zijn eventuele risico's? Door het incidentele en eenmalige karakter van dit type evenementen is er geen ervaring en historie en dat kan bijkomende risico's met zich meebrengen. Andere voorbeelden van dit type evenementen in Nederland zijn het Europees kampioenschap voetbal in 2000, het Kroningsfeest in 2013 en het wereldkampioenschap hockey in 2014. Omdat er bij deze evenementen geen of nauwelijks routine en historie is, is het veel moeilijker om veiligheidsrisico's in te schatten. Ook kan het team dat in zowel de preparatie als tijdens de operatie actief is nieuw en niet op elkaar ingespeeld zijn.

De *spontane* evenementen zijn bijzonder omdat tijd, plaats en publiek pas op het laatste moment bekend worden. Steeds vaker worden uitnodigingen via sociale media (Facebook en Twitter) verspreid. Omdat heel lang onduidelijk is hoeveel mensen bij elkaar zullen komen en wat de kenmerken van de doelgroep zijn, is het heel lastig om veiligheidsrisico's in te schatten. Voorbeelden zijn illegale party's en straatraces, maar ook flashmobs – in het Nederlands 'flitsmeute' – waarbij een groep mensen vrij plotseling op een openbare plek samenkomt, iets ongebruikelijks doet en daarna weer snel uiteengaat. Een in Nederland bekend voorbeeld van een spontaan evenement met een gigantische impact is Project X in het Groningse dorp Haren. Dit Facebookfeest begon met een uitnodiging voor een verjaardagsfeest van een meisje op de sociale media, maar mondde uit in een bijeenkomst van duizenden jongeren en rellen. Politie, justitie en gemeente wisten vooraf niet hoeveel mensen er naar Haren zouden komen, hadden geen ervaring met een dergelijk feest en hierdoor konden de risico's vooraf moeilijk worden ingeschat (Commissie Evaluatieonderzoek Haren, 2013).

3.2. Open of besloten evenementen

In het kader van deze bijdrage beperken we ons tot legale eenmalige of terugkerende evenementen. Spontane evenementen, onaangekondigde en illegale evenementen zonder vergunning al dan niet in de openbare ruimte laten we in het licht van deze bijdrage buiten beschouwing. Immers, in dit soort gevallen is acuut politieel optreden noodzakelijk en daarbij zal zeer waarschijnlijk van specifieke politieke bevoegdheden gebruik moeten worden gemaakt. De verantwoordelijkheid voor het verloop van het evenement en de openbare orde zal in een dergelijk geval dan ook te allen tijde bij de overheid (gemeente, politie en justitie) komen te liggen. We focussen ons in deze bijdrage daarom op de incidentele of eenmalige en terugkerende evenementen waarbij het in het kader van het onderwerp outsourcing nog wel van belang kan zijn om een onderscheid te maken tussen open versus besloten evenementen. Open evenementen zijn voor iedereen toegankelijk en de toegang is gratis. Hieronder vallen carnaval, Koningsdag maar ook een gratis festival als Parkpop in Den Haag. Omdat er geen verkoop is van toegangskaarten zijn de aantallen bezoekers een onzekere factor. Het grootste gratis strandfeest, het Dancefestival Veronica Sunset Grooves, liep op 22 augustus 2009 onder andere uit de hand omdat er gekoppeld aan de programmering van de artiesten en het weer lang onduidelijk was hoeveel bezoekers er zouden komen en wat de aard van de bezoekers zou zijn. Uit de evaluatie bleek dat er ook teveel op de routine van de voorgaande jaren was geleund. Tijdens het evenement waar rellen uitbraken (en die daardoor de naam 'Strandrellen van Hoek van Holland' kreeg) ondervonden hulpdiensten grote problemen om vanwege de grote bezoekersaantallen en de beperkte infrastructuur snel ter plaatse te kunnen zijn (Muller et al., 2010).

Besloten evenementen kenmerken zich door kaartverkoop en vinden plaats in een stadion, hal of omheind evenemententerrein. Kenmerkend is dat er sprake is van ingangen en uitgangen waar gecontroleerd wordt. De controle richt zich op de geldigheid van het toegangsbewijs en de foullering op bijvoorbeeld wapens, drugs en vuurwerk. Door de kaartverkoop is meestal vooraf al duidelijk hoeveel bezoekers er komen en door het kopen van een toegangsbewijs verbindt de bezoeker zich ook aan de huisregels van het evenement waardoor de beveiligers van de evenementenorganisatie ook kunnen controleren en handhaven.

3.3. Drie evenementen onder de loep

Aan de hand van drie voorbeelden van evenementen schetsen we de taken en verantwoordelijkheden van de politie en andere partijen, waaronder private partijen zoals organisatoren en beveiligingsbedrijven. Achtereenvolgens gaan we in op een muziekfestival, Koningsdag en een wedstrijd in de Eredivisie in het betaald voetbal. Per casus geven we een beschrijving. In de afsluitende paragraaf komen we terug op eventuele mogelijkheden met betrekking tot outsourcen van politietaken.

Muziekfestivals: professionele private partijen, de politie adviseert en monitort

De grote muziekfestivals in Nederland zoals Lowlands, Pinkpop, de Zwarte Cross en Mysteryland trekken tienduizenden bezoekers (maximaal 60.000) die in het bezit zijn van een – zeer begeerd – toegangsbewijs. Kenmerkend voor deze grote goed georganiseerde – soms meerdaagse – muziekfestivals in ons land zijn de vaste locatie, de jarenlange ervaring, vaste partijen, een herkenbare line-up die al lang van te voren bekend is en daardoor een vrij trouwe doelgroep die ook wel te typeren is als ‘ervaren festivalgangers’. Dit laatste is niet onbelangrijk, want doordat de organisatoren goed op de hoogte zijn van de gewoonten, gebruiken (waaronder alcohol- en drugsgebruik) en gedrag van de doelgroep kan men zich daar zowel met de aankleding als het aanbod (attracties, eten en drinken) als met het toezicht en de wijze van handhaving op voorbereiden (Ferwerda et al., 2012).

In de voorfase van dergelijke evenementen waarvoor door de organisator een vergunning wordt aangevraagd, is de politie vooral adviserend. Publieke en private partijen werken in de voorfase samen, stemmen onderling af en er wordt relevante informatie gedeeld en er worden afspraken gemaakt. Denk daarbij aan aantallen bezoekers, crowd management, wijze van vervoer, komst van eventuele risicodoeleinden, maar ook aan tolerantiegrenzen als het gaat om drugs, werkwijze bij aanhoudingen, et cetera.

Op het festivalterrein zijn huisregels en de organisator is verantwoordelijk voor de orde en veiligheid. Voor dit laatste wordt gebruik gemaakt van de inzet van gekwalificeerde en professionele beveiligers. De politie is wel onderdeel van het dienstenoverleg waarin alle partijen voor, tijdens en na het evenement met elkaar overleggen over het verloop van het evenement. De politie is voorafgaand aan en tijdens het evenement actief met het verzamelen – onder andere via sociale media – van informatie die van belang kan zijn voor het verloop van het evenement. De organisator doet dit ook en waar nodig wordt informatie ook gedeeld. Op dit type grote festivals kijken politie en beveiliging ook gezamenlijk camerabeelden uit.

In het draaiboek zijn opschalingmodellen opgesteld waardoor alleen in geval van calamiteiten de leiding en coördinatie over kan gaan naar de politie of – afhankelijk van de calamiteit – naar andere hulpverleningsdiensten.

Tijdens het festival is er in het algemeen geen zichtbare politie met als kerntaak ‘openbare ordebeheersing’ op het festivalterrein. Als opmerking kan nog wel worden gesteld dat met name bij de zeer grote evenementen er wel eens een politiepost op het evenemententerrein wordt gecreëerd als serviceverlening naar de bezoekers. Daardoor is het bijvoorbeeld mogelijk om ter plaatse aangifte te doen van diefstal en dergelijke. Dit

heeft echter niet als doelstelling om de verantwoordelijkheid voor de openbare orde en veiligheid op het evenemententerrein over te nemen. De inzet van de politie tijdens het festival concentreert zich vooral op de openbare ruimte rondom de evenementenlocatie. De belangrijkste taken van de politie hebben te maken met de verkeerssituatie, de openbare orde en de opsporing. Ook is er – zeker bij dit type festivals – in samenwerking met het openbaar ministerie voorzien in een vervolgingsbeleid en arrestantenafhandeling.

Samengevat kan gezegd worden dat evenementen als Pinkpop, de Zwarte Cross, Mysteryland en Lowlands een historie kennen en vanuit de onderlinge samenwerking tussen publieke en private partijen is de rol van de politie langzaam maar zeker steeds kleiner geworden in de operatie. Voorafgaand aan het evenement is er sprake van advisering en informatieverzameling, tijdens het evenement is er vooral sprake van monitoring. Honderden beveiligers doen het werk op het evenemententerrein. Daarbuiten heeft een organisator verkeersregelaars in dienst om het evenementengerelateerde verkeer in goede banen te leiden. De politie wordt actief als er calamiteiten zijn en er opgeschaald moet worden. Daarnaast heeft men een rol in de handhaving van de openbare orde en in de opsporing in het geval er sprake is van strafbare feiten door bezoekers. Tenslotte is er nog een rol op gebied van de verkeersveiligheid. Daarbij dient te worden opgemerkt dat in een stad als Rotterdam de trend is waar te nemen dat de verantwoordelijkheden opschuiven. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen verkeersdoorstroming (ook wel ‘verkeersgeleiding’) en verkeersveiligheid. Het zorgen dat de doorstroming van het verkeer op gang blijft is een verantwoordelijkheid van de gemeente (in zijn rol als wegbeheerder) en pas als door de stokkende doorstroming de verkeersveiligheid in het gedrang komt, zal de politie dit deelproces naar zich toe trekken (Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, 2013).

Koningsdag: van open naar segmentering in de stad

Koningsdag en -nacht (en in het verleden Koninginnedag en -nacht) hebben in een aantal steden in ons land een grote aantrekkingskracht op jong en oud. Amsterdam, Utrecht, Den Haag en bijvoorbeeld Arnhem trekken vanaf de avond ervoor, in de nacht en overdag honderdduizenden bezoekers die vanuit het hele land naar deze steden toekomen. Dit evenement speelt zich binnen horecagelegenheden maar ook vooral in de openbare ruimte af. Er is sprake van zeer grote aantallen bezoekers met diverse kenmerken en achtergronden. Daarbij wordt er zeker 's avonds en 's nachts flink gedronken en is er sprake van behoorlijk alcohol- en drugsgebruik. Derhalve is er in de genoemde steden vanuit de politie sprake van een staf grootschalig en bijzonder optreden (SGBO). Naast een Algemeen Commandant, Hoofd Ordehandhaving, Hoofd Mobiliteit, Hoofd Informatie, Hoofd Ondersteuning en Hoofd Opsporing worden horecateams of openbare ordeteams, bereden eenheden, hondengeleiders, bikers, verkenningseenheden (VE), mobiele eenheden (ME) en aanhoudingseenheden (AE) ingezet of achter de hand gehouden. In het verleden hebben zich rond Koninginnedag maar vooral ook tijdens de Koninginnenacht regelmatig grote incidenten voorgedaan waarbij groepen bezoekers zich massaal tegen de politie keerden of onderling conflicten kregen waardoor er moest worden ingegrepen door de politie. Koninginnenacht in Den Haag had in het verleden op dit punt een reputatie.

Naast de kans op ordeverstoringen zijn de aantallen bezoekers en daarmee de thema's mobiliteit en crowd management aandachtspunten. In de loop der jaren is er op basis

van ervaringen een tweetal ontwikkelingen geweest die van belang zijn voor het veilige verloop van het evenement en ook voor het thema outsourcing. Allereerst is er – vooral onder druk van de aantallen bezoekers – een ontwikkeling op gang gekomen dat steden steeds meer segmentering in de stad aanbrengen waardoor er sprake is van verschillende plekken en podia die ook verschillende doelgroepen aantrekken. Deze segmentering gecombineerd met meer aandacht voor looproutes – onder andere via matrixborden – maakt het beter mogelijk om de ‘crowd te managen’ en om doelgroepen die elkaar minder goed verdragen van elkaar te scheiden. Een tweede ontwikkeling die noemenswaardig is, is dat rondom de podia steeds vaker gewerkt wordt met het fysiek afzetten van een gebied waardoor er kleinere evenemententerreinen in de stad ontstaan. Voor deze terreinen wordt een vergunning aangevraagd en gekoppeld aan een dergelijke vergunning worden er ook afspraken gemaakt over de inzet van private toezichthouders, aantallen personen en bijvoorbeeld ook over het gebruik van plastic in plaats van glas om de drankjes in te doen. Gekoppeld aan de geschetste ontwikkelingen is de zichtbare inzet van de politie ook veranderd. Er wordt vanuit de politie veel gewerkt met zichtbare mobiele horeca of openbare orde teams (te voet of met bikes) terwijl andere politieonderdelen (zoals de ME) er wel zijn maar dan niet meer zichtbaar en op de achtergrond. Hiermee is de gehele uitstraling ook veel laagdrempelige en vriendelijker.

Kortom, dat de verschillende politiediensten een rol en verantwoordelijkheid hebben en houden bij grote evenementen als Koningsdag en -nacht is evident. Het gaat immers om een evenement in de openbare ruimte en daarvoor is nu eenmaal de burgemeester van de stad verantwoordelijk waarbij hij voor toezicht, handhaving en opsporing een beroep doet op de politie. Wel is er op basis van ervaring een ontwikkeling gaande dat er vanuit crowd management en orde handhaving langzaam maar zeker gekozen wordt voor het segmenteren van steden in verschillende gebieden met verschillende podia c.q. activiteiten. Voor ondernemers en evenementenorganisatoren biedt dit commercieel gezien kansen, maar ook een aantal verplichtingen als het gaat om regels, afspraken en toezicht. Op die plekken – die te beschouwen zijn als evenemententerreinen – kan de politie net als bij andere evenementen een deel van haar taken overlaten aan private gecertificeerde en door de vergunningverlener goedgekeurde beveiligingsbedrijven en beveiligers.

Betaald voetbal: samenwerken en informatie zijn leidend

In het Nederlandse betaald voetbal is er sinds 1997 sprake van gemeenschappelijk landelijk beleid als het gaat om de aanpak van voetbalvandalisme en -geweld. Kenmerkend voor de aanpak is dat gemeente, politie, betaald voetbalorganisatie (BVO) en openbaar ministerie op lokaal niveau samenwerken om het verloop van wedstrijden vanuit het oogpunt van openbare orde en veiligheid zo goed mogelijk te laten verlopen. Per wedstrijd wordt op basis van de mate van risico de inzet, het vervoer, al dan geen alcoholverkoop en de kaartverkoop bepaald. Hoe meer rivaliteit tussen clubs, slechte ervaringen in het verleden of actuele informatie over de komst van rivaliserende groepen, des te meer beperkingen er zijn voor supporters en bezoekende supporters en hoe groter de inzet bij BVO en politie. De werkwijze bij het voetbal lijkt op die bij grote festivals. De BVO is verantwoordelijk voor de veiligheid in het stadion waarbij er een stadioncommandant van politie in het stadion aanwezig is om in geval van calamiteiten de regie te kunnen overnemen. In het stadion is soms ook een klein aantal geüniformeerde agenten aanwezig en bijna altijd een aantal agenten in burger van de supporters

begeleidingsgroep (SBG). Deze laatste staan tussen de overenthousiaste supporters om de sfeer aan te voelen en direct te kunnen reageren bij misstanden. Buiten het stadion is de politie verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid. Indien er sprake is van wedstrijden met een hoog risico is er regelmatig sprake van een SGB0 waarbij de inzet van de ME in de loop der jaren is verschoven van beheersingstrategie (vroeger zichtbaar en voetbalkijkend in het stadion) naar een interventiestrategie (buiten het stadion niet zichtbaar).

De afgelopen jaren wordt er in Nederland ingezet op normalisatie; voetbal moet weer een feest worden voor de echte supporter en de notoire ordeverstoorders moeten worden aangepakt, zo is de gedachte. Deze filosofie die is samen te vatten met 'high trust, high penalty' vraagt veel van de informatiepositie en dossiervorming met betrekking tot ordeverstoorders bij de politie en een krachtdadige gemeenschappelijke aanpak (Ferwerda et al., 2014). Indien de partijen die bij de voetbalveiligheid betrokken zijn hierin slagen, zal er – zo is de verwachting – minder noodzaak zijn om beperkende maatregelen op te leggen en zal er ook sprake kunnen zijn van een afname van politie-inzet.

Intermezzo – op het grensvlak van outsourcing

Rondom evenementen is een aantal taken te benoemen die niet altijd door politie worden uitgevoerd, maar waarvoor een externe partij wordt ingehuurd. De politie houdt dan overigens wel de regie. Voorbeelden hiervan zijn bedrijven die worden ingehuurd om informatie die door bezoekers via sociale media – zoals Twitter en Facebook – wordt gedeeld te verzamelen en te analyseren. Een dergelijke analyse kan betrekking hebben op de stemming onder het publiek, type doelgroepen die naar een incident komen of plannen om de orde te verstoren. Het gaat bij deze informatie dus niet om vertrouwelijke politie-informatie omdat het werken daarmee voorbehouden is aan politieambtenaren (Wet politiegegevens, art 6 lid 2).

Een andere taak waar ook regelmatig specialistische bedrijven voor worden ingehuurd heeft betrekking op het monitoren van de publieksstromen en crowd management. Er zijn bedrijven die zich hierin hebben gespecialiseerd. De technische mogelijkheden en inzichten die dit oplevert, vormen een waardevolle aanvulling voor de informatiepositie van de politie tijdens een evenement.

De politie kiest in deze gevallen voor inhuur vanwege het feit dat de apparatuur, software en knowhow dusdanig specialistisch zijn, dat het (nog) niet rendabel is om hier zelf in eigendom over te beschikken. Daarnaast gaat het om informatie zonder vertrouwelijk karakter waardoor er ook juridisch geen bezwaren zijn voor deze externe inhuur.

4. Een evenement in crisis

In de voorbereiding op een evenement houdt men ook rekening met scenario's waarbij het evenement anders loopt dan verwacht. In deze paragraaf zal worden beschreven hoe men zich voorbereidt op een crisis rondom het evenement. Vervolgens zal worden beschreven wat de consequenties kunnen zijn als zich afwijkingen voordoen bij het geplande verloop van het evenement.

Het evenement is in volle gang. En vervolgens gaat er iets mis. Er ontstaat paniek in een menigte en mensen worden verdrukt (Heyzeldrama, 1985), er ontstaat brand (Euroborg

stadion, 2008) of er ontstaat noodweer (Pinkpop, 2014). De lijst van zaken die mis kunnen gaan is eindeloos. In de voorbereiding op het evenement is een veiligheidsplan vastgesteld waarin de organisator een aantal scenario's heeft uitgewerkt. Onderdeel daarvan is een beschrijving van de eigen crisisorganisatie. In een veiligheidsplan staat doorgaans uitgewerkt hoe, en wanneer er een Crisismanagementteam (CMT) samenkomt. Schaap (2009) beschrijft dit in een good practice van het evenement Defqon1. Op het moment dat een situatie ontstaat of dreigt te ontstaan, waarbij redelijkerwijze kan worden verwacht dat dit de capaciteit van de eigen beveiligings- en hulpverleningsorganisatie overstijgt, wordt het CMT bij elkaar geroepen.

Vanuit de zijde van de hulpverleningsdiensten wordt in de (multidisciplinaire) crisisbeheersing al jaren gewerkt volgens een procesindeling. Deze is per discipline vastgelegd. In bijvoorbeeld het Regionaal Crisisplan Rotterdam-Rijnmond 2014-2018 (Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, 2013) is een uitgebreide beschrijving van de crisisbeheersingsorganisatie opgenomen. Als afgeleide van de eerder genoemde taakstelling in artikel 3 van de politiewet is de politie voor een aantal processen verantwoordelijk in de crisisbeheersingsorganisatie, te weten:

- Hoofdproces Ordehandhaving (Crowdmanagement & Crowdcontrol, Riotcontrol en openbare orde-aspecten van rechemaatregelen);
- Hoofdproces Mobiliteit (Statisch Verkeersmanagement en Dynamisch Verkeersmanagement);
- Hoofdproces Handhaven Netwerken (Publieke netwerken en private netwerken)
- Hoofdproces bewaken en beveiligen (Bewaking en Beveiliging van Objecten/subjecten/Diensten);
- Hoofdproces Opsporing (Grootschalige Opsporing);
- Hoofdproces opsporingsexpertise (Technisch Forensische Opsporing, Onderhandelaars en Bijzondere Opsporing);
- Hoofdproces Interventie (Arrestatie en Ondersteuning en Speciale Interventies).

Daarnaast zijn er nog de politie intern ondersteunende processen:

- Het verzorgen van adequate en geverifieerde informatie ten behoeve van de beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming ten aanzien van het (politie)optreden;
- Het verzorgen van capaciteiten en middelen (resources) ten behoeve van de uitvoering van de politieprocessen.

Mocht het evenement dusdanig uit de hand lopen dat de organisator niet meer in kan staan voor de veiligheid, dan zal in het CMT een schakelmoment ontstaan (Schaap, 2009). Indien het puur een openbare orde probleem betreft, is het doorgaans de politie die het initiatief naar zich toe trekt. Als het een incident betreft dat anders van aard is (ongeval, invloed weer, brand, et cetera) ligt het voor de hand dat er volgens de Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdingsprocedure (GRIP) methodiek wordt opgeschaald. Daarbij kan het CMT worden omgezet worden in een Commando Plaats Incident (COPI), die ter plaatse de incidentbestrijding zal oppakken.

Intermezzo – Gecoördineerde Regionale Incident bestrijdingsprocedure (GRIP)

GRIP is een opschalingmethodiek die landelijk is ingevoerd. Door heldere afspraken is duidelijk hoe de operationele, tactische, strategische en politiek-bestuurlijke sturing van de incidentbestrijding is belegd, indien regulier ‘motorkapoverleg’ tussen de lokale commandanten niet meer voldoende is in relatie tot de grootte van het incident. Tegenwoordig worden er 6 GRIP-niveau’s onderscheiden. GRIP 1: Er is gecoördineerd overleg noodzakelijk tussen de verschillende monodisciplinaire partners. Gericht op bronbestrijding van het incident. GRIP 2: Opschaling noodzakelijk doordat er sprake is van een duidelijk bron- en effectgebied. GRIP 3: Het welzijn van (delen van) de bevolking wordt bedreigd, waardoor bestuurlijke opschaling noodzakelijk is. GRIP 4: Het incident is gemeenteoverschrijdend. Verdere bestuurlijke opschaling. GRIP 5: Het incident is veiligheidsregio-overschrijdend. GRIP RIJK: Het incident is, of kan leiden tot een bedreiging van de nationale veiligheid.

Het mag duidelijk zijn dat een evenement dat een vergunning heeft gekregen van de vergunningverlener vooraf uitvoerig is onderzocht op risico’s. De hulpdiensten hebben zich geprepareerd op basis van een aantal mogelijke crisisscenario’s. Doordat het evenement vergund is, is de verwachting dat deze scenario’s zich niet voordoen. Immers, als men verwacht dat er een flinke storm op komt is die bepaalde normen overschrijdt bij een evenement dat kwetsbaar is voor dit weertype (bijvoorbeeld omdat er grote podia of tenten in gebruik zijn), dan zal een dergelijk evenement worden uitgesteld of in het ergste geval worden afgelast. Dit geldt natuurlijk ook voor andere scenario’s. Als een incident zich dus voordoet, is het feitelijk onvoorzien. Indien het als mogelijk risico bij de voorbereiding werd gezien is men echter wel geprepareerd. Er zijn dan bij voorbaat werkafspraken gemaakt, protocollen en plannen van aanpak besproken tussen hulpdiensten en organisator. De uitvoering van de incidentbestrijding vindt doorgaans ‘in eigen beheer’ plaats: dus door de hulpdiensten en/of de organisator zelf. Pas als een incident groter wordt dan werd voorzien in de preparatie zal er, afhankelijk van de aard en omvang, noodzaak zijn tot meer mensen en middelen. Deze zullen in eerste instantie afkomstig zijn van de hulpdiensten zelf, en slechts als men niet over de specialistische middelen of vaardigheden beschikt, zullen er externe partijen worden ingeschakeld. Dat betekent dat dit in principe op ad-hoc basis gebeurt. In het uiterste geval, als inhuur van mensen of materieel niet mogelijk meer is (maar dat betreft zeer hoge uitzonderingen), kan de politie besluiten tot het opvorderen van mensen of middelen.³

5. Conclusie

De politie is een bijzondere organisatie, als ‘zwaarmacht’ van de overheid. Zij heeft wettelijk opgedragen taken. In deze bijdrage zijn we uitgegaan van het conceptuele begrip van outsourcing als zijnde de overdracht van bedrijfsprocessen aan een externe dienstverlener, met het oogmerk op een waardetoevoegende (middel)langetermijnrelatie. Vanuit dit begrip is verkend in welke mate er sprake is van outsourcing van politietaken bij evenementen.

³ Dit is juridisch geregeld in artikel 446, wetboek van Strafrecht: Hij die, bij het bestaan van gevaar voor de algemene veiligheid van personen of goederen of bij ontdekking van een misdrijf op heter daad, het hulpbehoefte weigert dat de openbare macht van hem vordert en waartoe hij, zonder zich aan dadelijk gevaar bloot te stellen, in staat is, wordt gestraft met geldboete van de eerste categorie.

We hebben daarbij een drietal typen evenementen beschouwd, en tevens is de situatie van een crisis bij een evenement onder de loep genomen. Wat opvalt, is dat de politie zich meer en meer op haar kerntaken terugtrekt. Dit geldt voor evenementen in het algemeen, waarbij de organisator van een evenement nadrukkelijk zelf verantwoordelijk wordt gemaakt voor de orde en veiligheid op en om zijn evenement. Maar dit geldt evengoed voor de betaald voetbalorganisatie, die in het kader van 'normalisatie' het vertrouwen krijgt van de lokale overheid en de daarbij bijhorende verantwoordelijkheid voor de veiligheid in het stadion.

Bij het beschouwen van de eventtypes kwamen de volgende globale taken en verantwoordelijkheden naar voren. Muziekevenementen als Pinkpop, de Zwarte Cross, Mysteryland en Lowlands kennen een historie en vanuit de onderlinge samenwerking tussen publieke en private partijen is de rol van de politie langzaam maar zeker steeds kleiner geworden in de operatie. Voorafgaand aan het evenement is er sprake van advisering en informatieverzameling, tijdens het evenement is er vooral sprake van monitoring. Daarnaast heeft de politie een rol in de handhaving van de openbare orde en in de opsporing in het geval er sprake is van strafbare feiten door bezoekers. Ten slotte is er nog een rol op gebied van de verkeersveiligheid.

Bij grote 'open' evenementen zit eenzelfde adviserende rol in het kader van de vergunningverlening. Verder ligt daar de nadruk veel meer op crowd management, crowd control en openbare ordehandhaving. Door de trend om bij de zeer grote open activiteiten zoals Koningsdag in een stad te werken met een segmentatie, ontstaan als het ware diverse kleinere eventengebieden, waardoor de druk en drukte beter worden verdeeld. Dat heeft als bijkomend voordeel dat een private partij verantwoordelijk gesteld kan worden voor een dergelijk evententerrein. Het zwaartepunt voor de rol van de politie zit dan geografisch juist in de rest van stad, die waarschijnlijk zeer vol is, maar waar geen sprake is van een evententerrein. Een andere prominente taak is de informatievergaring en de monitoring ten aanzien van publieks- en verkeersbewegingen.

Ten aanzien van de wedstrijden in het betaalde voetbal is er in de afgelopen jaren sprake geweest van het overdragen van de verantwoordelijkheden waar deze horen. BVO's zijn primair verantwoordelijk voor de veiligheid in het stadion. De politie is verantwoordelijk voor de openbare ordebeheersing buiten het stadion. Tevens geldt dit in het stadion indien er dusdanige roerige bewegingen zijn, waardoor is aan te nemen dat de BVO redelijkerwijs niet meer in staat moet worden geacht om deze te beteugelen. Uiteraard is ook hier weer sprake van een rol bij de advisering in het kader van de vergunningverlening, voorafgaand aan het evenement.

Ten slotte is nog de situatie beschreven van een evenement in crisis. Van de beschreven hoofdprocessen van de politie zijn in het kader van een evenement waar sprake is van een crisis de belangrijkste terug te voeren op ordehandhaving, mobiliteit en opsporing, met daarbij als ondersteunende processen het politieke informatiemanagement.

Uit de casuïstiek met betrekking tot evenementen komt naar voren dat het zwaartepunt van de politie-inzet grofweg te onderscheiden is in een deel advisering voorafgaand aan het evenement en vervolgens vooral gericht is op openbare ordehandhaving en mobiliteit (betrokken op verkeersveiligheid). Op de achtergrond loopt daar vanuit de eigen organisatie natuurlijk nog de informatievergaring en -analyse als een rode draad

doorheen. Ondersteunde processen hierbij zijn bijvoorbeeld de monitoring van de drukte en publieksstromen van een evenement, als onderdeel van de informatievergaring ten behoeve van de politie.

Aan het begin van deze bijdrage stelden we ons de vraag wat de potentiële ruimte voor outsourcing is voor de politie bij evenementen. Het blijkt dat de politie anno 2015 bij evenementen vooral ingezet wordt op haar eigenlijke kerntaken en dat alle andere taken en verantwoordelijkheden belegd zijn bij de organisatoren van het evenementen. Daarbij dient te worden opgemerkt dat organisatoren en beveiligingsbedrijven van grote publieksevenementen in de loop der jaren steeds professioneler zijn geworden. We constateren verder dat de politie bij grote publieksevenementen professionele bedrijven – vanwege hun knowhow – inhuurt. Het gaat dan bijvoorbeeld om de analyse van informatie op sociale media, het monitoren van bezoekersstromen en crowd management. Dit is strikt genomen geen outsourcing omdat de politie de regie op de verzamelde informatie of inzichten blijft houden. Tot slot is er sprake van een verbreding in de privaat-publieke samenwerking, waarbij de politie een adviserende rol heeft en de actieve samenwerking opzoekt met evenementenorganisatoren. In de stadionomgeving en buiten het festivalterrein zijn er mogelijk kansen als het gaat om samenwerking en gedeelde verantwoordelijkheid op het gebied van verkeer en op het gebied van de gezamenlijke handhaving van de openbare orde. Het gaat dan overigens niet zozeer om het verder outsourcen van politietaken maar veeleer om samenwerking – coproductie – vanuit een gedeelde verantwoordelijkheid.

Bibliografie

ADANG, O. (red.), ARKEL, D. VAN, ESMAN, C., OORSCHOT, W. VAN, STRONKS, S. & VOS, H. (2014). *Politie en evenementen. Feiten, ervaringen en goede werkwijzen. Onderzoeksrrees Politieacademie*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.

COMMISSIE EVALUATIEONDERZOEK HAREN (2013). *Twee werelden. You Only Live Once. Hoofdrapport*. Commissie Project X Haren.

DIRECTIE VEILIGHEID-GEMEENTE ROTTERDAM (2013). *Nota Evenementenvergunningen. Procedures, voorschriften en afspraken rond evenementen in Rotterdam*. Gemeente Rotterdam.

FERWERDA, H., HASSELT, N. VAN, HAM, T. VAN & VOORHAM, L. (2012). *De juiste snaar. Professionals met een publieke taak en de omgang met overlast, agressie en geweld als gevolg van alcohol- en/of drugsgebruik*. Arnhem/Utrecht: Bureau Beke/Trimbos-Instituut.

FERWERDA, H., HAM, T. VAN, APPELMAN T. & BREMMERS, B. (2014). *Raak geschoten? Een onderzoek naar de werking van maatregelen tegen geweld en overlast rondom het betaald voetbal. Bekereeks*. Arnhem: Bureau Beke.

KWARTIERMAKER NATIONALE POLITIE (2011). *Ontwerpplan Nationale Politie*. Den Haag: Nationale Politie.

MULLER, E., ROSENTHAL, U., ZANNONI, M., FERWERDA, H. & SCHAAP, S. (2010). *Strandrellen in Hoek van Holland. Dancefestival Veronica Sunset Grooves, 22 augustus 2009*. Den Haag/Arnhem: COT en Bureau Beke (Uitgegeven in de COT-reeks nr. 25 bij Boom Juridische Uitgevers, Den Haag).

MULLER, E., FERWERDA, H., ADANG, O., ZANNONI, M., HAM, T. VAN, AMMERLAAN, K., LEIDEN, I. VAN, SCHAAP, S., UILDRIKS, N. & VARST, L. VAN DER (2011). *Orderverstoringen en groepsgeweld bij evenementen en grootschalige gebeurtenissen. Scherpste en alertheid*. Den Haag: COT, Bureau Beke en Politieacademie, Boom Lemma Uitgevers.

SCHAAP, S. (2009). *Crisisbeheersing in bijzondere omstandigheden; evenementen*. In E. MULLER, U. ROSENTHAL, I. HELSLOOT & E. VAN DIJKMAN, *Crisis. Studies over crisis en crisisbeheersing*. Deventer: Kluwer.

SCHAAP, S., ROSENTHAL, U., DUIN, M. VAN & SPAAIJ, R. (2009). *Veilige evenementen: ontwikkelingen, risico's en maatregelen*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

VEILIGHEIDSREGIO ROTTERDAM-RIJNMOND. (2013). *Regionaal Crisisplan Rotterdam-Rijnmond 2014-2018*. Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond.

WAL, R., VAN DER & KOP, N. (2014). *Opsporing bij evenementen. Onderzoekreeks Politie-academie*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.