

Laurens van der Varst,

onderzoeker verbonden aan het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement

Tom van Ham,

junioronderzoeker verbonden aan Bureau Beke

Openbare orde risico's tijdens publieksevenementen



In 2010 hebben het COT, Bureau Beke en de Politieacademie in navolging op de rellen in Hoek van Holland een onderzoek uitgevoerd naar ordeverstoringen rond publieksevenementen.¹ Dit onderzoek vond plaats in opdracht van het toenmalige Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de burgemeester van Rotterdam. Dat het onderzoek grote actualiteitswaarde heeft bewezen discussies over het toepassen van alcoholrestricties ten einde het risico op grootschalige ordeverstoringen af te doen nemen, de recentelijk opgekomen discussie over de publieke financiering van private evenementen en de ongeregelheden tijdens de huldiging van Ajax.

In het onderzoek wordt onder andere ingegaan op het inschatten en beheersen van openbare orde risico's tijdens grootschalige evenementen, waarbij een onderscheid kan worden gemaakt tussen voorziene en onvoorziene dreigingen. Dit onderscheid kan met name worden teruggevoerd op twee verschillende typen ordeverstoorders die kunnen worden onderscheiden: *notoire en gelegenheidsordeverstoorders*. De *notoire* verstoorders zijn bekend bij de politie (Regionale Inlichtingendienst (RID), VBE) en de informatiepositie van de politie van deze groep ordeverstoorders is - dankzij het gebruik van verschillende informatiekanalen - sterk. Dankzij deze goede informatiepositie kunnen redelijk nauwkeurige inschattingen ten aanzien van het te verwachten gedrag worden opgesteld c.q. kunnen bedreigingen voor de openbare orde en veiligheid met enige mate van zekerheid worden voorzien (een *voorziene dreiging*). Echter, een grotere groep ordeverstoorders geldt als *gelegenheidsordeverstoorder*. Dit type ordeverstoorder ontpopt zich onder de juiste contextuele omstandigheden als ordeverstoorder en behoort (doorgaans) niet tot bestaande doelgroepen van de politie. Informatie over het te verwachten gedrag van deze heterogene groep ontbreekt derhalve, wat tot gevolg heeft dat het op voorhand moeilijk is om hierop te acteren (een *onvoorziene dreiging*).

Uit het onderzoek komt naar voren dat voorziene dreigingen veelal gerelateerd kunnen worden aan voetbal en andere (dance-)evenementen. Zo hangt de dreiging van voetbalgerelateerde ordeverstoringen niet zelden samen met beladen wedstrijden (naar aanleiding van de stand op de ranglijst of de zogenaamde *derby's*), maar wordt tegelijkertijd geconstateerd dat ordeverstoringen niet langer alleen tijdens de wedstrijd maar ook daarbuiten plaatsvinden. De dreiging is te voorzien, omdat door een goede informatiepositie enerzijds informatie beschikbaar is over geplande acties of confrontaties en anderzijds de aard van het evenement hiertoe aanleiding kan geven. Hetzelfde geldt *de facto* ten aanzien van politiek gemotiveerde groeperingen zoals rechts- en linksactivisten waarover politiediensten inlichtingen inwinnen en de gelegenheden waar deze groeperingen zich profileren.

Het simpele feit dat een onvoorziene dreiging niet te voorzien is - onder andere vanwege het feit dat de gelegenheidsordeverstoorder doorgaans niet bekend is bij de politie en dreigingsinformatie over individuen daarmee ontbreekt - heeft implicaties voor de maatregelen die getroffen kunnen worden. Op het treffen van maatregelen gaan wij hierna verder in.

¹ COT, Bureau Beke en Politieacademie, *Ordeverstoringen en groepsgeweld bij evenementen en grootschalige gebeurtenissen*, Boom Lemma Uitgevers, Den Haag, 2011.

Ten aanzien van onvoorziene dreigingen geldt zoals reeds eerder gesteld dat dreigingsinformatie over individuen en groepen vooraf (doorgaans) ontbreekt. Dit heeft tot gevolg dat niet vanuit het perspectief van individuen en groepen kan worden gewerkt, maar vanuit de aard van het evenement 'teruggeredeneerd' moet worden om het risicogehalte in te kunnen schatten (het *evenementenperspectief*).² Het risico op ordeverstoringen waarbij gelegenheidsordeverstoorders betrokken raken zit in belangrijke mate besloten in de aard en opzet van het evenement, oftewel het gelegenheidspotentieel. Het gelegenheidspotentieel wordt onder meer bepaald door de beschikbaarheid van alcohol en verdovende middelen, algemene sfeer, muziekstijl en de inrichting van het evenemententerrein. Ook is de door bezoekers ervaren rechtvaardigheid en servicegerichtheid van beveiligingspersoneel en ordehandhavers (de zogenaamde bejegening) een belangrijke factor. Dergelijke factoren zijn in grote mate vooraf te beïnvloeden en hebben bovendien een directe samenhang met de kwaliteit van de voorbereiding op publieksevenementen.

Waar het voorziene dreigingen rondom het voetbal betreft, worden in de beleidsnota Voetbal en Veiligheid diverse indicatoren benoemd waarmee het risicogehalte van voetbalwedstrijden kan worden vastgesteld.³ Indicatoren die genoemd worden zijn onder andere de eerdere ervaringen met supporters van beide clubs, het competitiebelang c.q. de stand van beide clubs op de ranglijst, de aard van de wedstrijd en de mogelijkheid van interferentie met gelijktijdig plaatsvindende evenementen. Restricties die vervolgens kunnen worden doorgevoerd ten behoeve van het handhaven van de openbare orde en veiligheid rondom een wedstrijd hebben betrekking op het vervoer (de zogenaamde combiregeling), de kaartverkoop rondom de wedstrijd (bijvoorbeeld restricties in de vrije kaartverkoop) en maatregelen met betrekking tot alcoholgebruik. Van dergelijke maatregelen kunnen organisatoren van andere grootschalige evenementen zich echter (doorgaans) niet bedienen. Dreigingsinformatie, die vaak op een laat moment beschikbaar komt, is hierdoor voor organisatoren van andersoortige evenementen niet of in ieder geval in veel mindere mate bruikbaar. Zij zullen dan ook (vaak op het laatste moment) flexibel moeten anticiperen op basis van bekend geworden informatie en op voorhand bij het voorbereiden van een evenement eveneens moeten

redeneren vanuit het eerder genoemde evenementenperspectief.

Een goed ontwikkeld en gedetailleerd risicomodel ten behoeve van het inschatten van veiligheidsrisico's met betrekking tot de openbare orde blijkt, ook internationaal, te ontbreken. Gezien de vele risicofactoren die een rol kunnen spelen bij het ontstaan van een (grootschalige) ordeverstoring, is het ontbreken van een dergelijk model vanuit de praktijk bezien echter niet problematisch. Immers, gedetailleerde risicomodellen waarin alle mogelijke risicofactoren verwerkt zijn, zullen in de praktijk nauwelijks werkbaar zijn. Een voorbeeld van een praktisch en bruikbaar instrument om veiligheidsrisico's met betrekking tot de openbare orde in te schatten, is het initiatie/escalatie model van collectief geweld.⁴ Bij toepassing van dit instrument op een evenement kunnen de volgende vragen bij wijze van risicoanalyse waar het gaat om collectief geweld gesteld worden:

- Wat zijn potentiële wrijvingen die bij dit evenement aanleiding zouden kunnen zijn voor irritaties of frustraties tussen bezoekers onderling of bezoekers en beveiliging en/of politie?
- Is er informatie dat bekende (groepen) notoire ordeverstoorders van plan zijn het evenement te bezoeken en zo ja: wat zijn hun intenties?
- Wat zijn voor dit specifieke evenement gelegenheden voor geweld of ordeverstoringen?
- Wat zijn de sociale identiteiten van de verschillende (sub)groepen die het evenement bezoeken, wat zijn de relaties tussen deze (sub)groepen en tussen deze (sub)groepen en autoriteiten, politie of organisatoren? Welke spanningen of gevoeligheden brengt dat met zich mee?

Bij het beantwoorden van deze vragen en het uitvoeren van de risicoanalyse moet het specifieke karakter en de context van het evenement in ogenschouw worden genomen; voorbeelden daarvan zijn onder andere de infrastructuur, het type bezoekers dat het evenement trekt en (verwacht) gebruik van alcohol en/of drugs in aanloop naar en tijdens het evenement. Bij het plannen van de veiligheidsmaatregelen (safety en security) moeten de effecten van de te nemen maatregelen expliciet op de uitkomst van de risicoanalyse betrokken worden om te voorkomen dat maatregelen genomen worden die niet effectief of mogelijk zelfs contraproductief zijn.

² Dit geldt niet alleen voor evenementen als voetbalwedstrijden en (dance-)events, maar ook voor het inschatten van veiligheidsrisico's rondom (inter)nationale evenementen zoals Koninginnedag en conferenties van regeringsleiders. Dergelijke evenementen zijn immers bij uitstek podia voor individuen en groepen om zich te profileren c.q. de orde te verstoren.

³ Ministerie voor Veiligheid en Justitie, *Kader voor beleid. Voetbal en Veiligheid*, mei 2011.

⁴ Dit model wordt verder uitgewerkt in: O. Adang, *Managing collective violence around public events: an international comparison*, Police Science and Research Program, Apeldoorn, 2011.